

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الحقوق
قانون عام
قانون إداري
رقم:

إعداد الطالب:
- بن الذيب جمال - حسوني شاك
يوم: 2021/07/13

السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أ.م.أ	د/رياض دنش
مشرفا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أ.ت.ع	أ.د/حاجة عبد العالي
مناقشا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أ.ت.ع	أ.د/عادل مستاري

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

نهدي هذا العمل المتواضع إلى :

أبنائنا وأمهاتنا الأحياء منهم والأموات

والى إخوتنا وأخواتنا حفظهم الله من كل مكروه

إلى زوجاتنا الفضليات

إلى قررة أعيننا أبنائنا وبناتنا

نسأل الله لهم العافية في الأولى والآخرة

والى كل ما ساعدنا في انجاز هذا العمل

من قريب أو من بعيد

شكر وتقدير

نشكر الله على توفيقه لنا في إتمام هذا العمل

كما نتقدم بجزيل الشكر والعرفان والتقدير

إلى الأستاذ الدكتور المشرف

حاجة عبد العالي

على مجهوداته المبذولة ودعمه الدائم لنا

كما نتقدم بالشكر إلى كل من ساعدنا

ولو بالشيء اليسير في إنجاز هذا العمل

والى كل شخص كان سندا وعونا لنا

مقدمة

ادى تفهقر النظام الاشتراكي وانتشار النظام الرأسمالي في كافة أقطار العالم إلى انتشار العولمة التي تفرض على الدول الدخول في الاقتصاد المعولم وهو ما ادى بدوره إلى تهديد استقرار الاقتصادي الوطني لضرورة انسحاب الدولة من هذا المجال خضوعا لمبادئ النظام الرأسمالي الذي يستوجب تحرير الاقتصاد من هيمنة الدولة ومسايرة اقتصاد السوق.

فتدخل الدولة المستمر في المجال الاقتصادي خلق نوعا من الضبابية وعدم الاستقرار، مع عدم وضوح النظرة المستقبلية وفقدانه للمصداقية والائتمان ادى إلى عزوف المستثمرين عن الاستثمار في القطاع وهو ما فرض اقتصادا هشاً لا يستطيع النهوض بنفسه ويتأثر بكل الأزمات التي تطرأ عليه فهو مبني على تدخل الدولة المباشر وليس على أسس واطر اقتصادية بحتة وهو ما جعله اقتصادا ضعيفا في مواجهة الاقتصاديات العالمية المتنامية والقوية التي فرضت نوعا من المنافسة العالمية في هذا المجال وجب مسايرتها واللاحاق بركبها.

هذه المنافسة بينت ضرورة إنشاء اقتصاد قوي في مواجهة الاقتصاديات العالمية في السوق العالمي من اجل تحقيق اكبر قدر من الأرباح والفوائد والمردود الاقتصادي الجيد من اجل تلبية الحاجيات المتزايدة للمواطنين ومن اجل تحقيق الاكتفاء الذاتي وتحقيق الموازنة العامة وعدم اللجوء إلى الاستدانة، وهذه النتائج لا تكون إلا بتغيير جذري للأساليب المتبعة في التسيير والتنظيم والتخطيط من خلال انتهاج أساليب حديثة في ذلك تماشيا والأساليب المتبعة من قبل الأنظمة المتقدمة.

ولعل أهم ضربة موجعة للاقتصاد الجزائري هي تدني أسعار البترول وانخفاضها جراء الأزمة العالمية سنة 1986، وما رافقه من عجز بالميزانية واستنفاد للعملة الصعبة ولجوء الدولة للاستدانة وما صاحبها من ظروف اجتماعية مزرية وغضب شعبي جراء الأزمة، فهذه الأسباب كلها سرعت إلى التخلص من النظام الاحتكاري إلى تبني نظرة جديدة في تسيير القطاع الاقتصادي من خلال إتباع سياسة الاقتصاد الحر وتشجيع التفتح الاقتصادي والمنافسة العادلة.

وهو الأمر الذي اقره المشرع الجزائري من خلال دستور سنة 1989 بالنص على مجموعة من المبادئ والإصلاحات شملت عدة مجالات من بينها المجال الاقتصادي مع ضرورة التخلي عن مبدأ الدولة المتدخلة وإعمال مبدأ الدولة الضابطة من خلال مسايرة التشريعات الغربية وهذا

باستحداث عدة هيئات وطنية متخصصة يتماشى دورها مع متطلبات المجال الاقتصادي مع خضوعها للهيكل الإداري للدولة وتمتعها بالاستقلالية أطلق عليها تسمية السلطات الإدارية المستقلة وكان هدف هذه الهيئات في المجال الاقتصادي هو ضمان المنافسة الشريفة والعادلة.

خاصة أمام انفراد شركات الدولة بالسيطرة على السوق المحلية واحتكاره لوحدها وفرض هيمنتها على كامل القطاع الاقتصادي وسيطرتها عليه بكل الوسائل مع استعمالها لامتيازات وأساليب السلطة العامة في ذلك، وانعدام أي منافسة عادلة وشريفة وجادة بينها وبين الشركات الأخرى.

فالأهمية الاقتصادية الكبيرة لقطاع المحروقات وما لدوره الهام والحساس على الدولة بوصفه القطاع الحيوي المدبر للدولة بأغلبية مداخلها وإيراداتها المالية جعلها تتدخل من أجل ضمان حماية أكبر ورقابة صارمة لهذا المجال مع تخليها عن الاحتكار المفروض من قبلها عليه من خلال إخضاعه لنظام الدولة الضابطة.

ومن بين هذه الهيئات المستحدثة سلطتا الضبط في مجال المحروقات والمتمثلتين في الوكالة الوطنية لتنظيم موارد المحروقات وسلطة ضبط المحروقات والذي تم النص عليهما لأول مرة بموجب القانون رقم 07/05 المؤرخ في 2005/04/28 والمتعلق بالمحروقات والذي تم إلغاؤه بموجب القانون 13/19 المؤرخ في 2019/12/11 المنظم لنشاط المحروقات باستثناء المادة 12 الفقرة 1 منه.

ويكتسي موضوع هذا البحث الكثير من الأهمية من خلال نقطتين أساسيتين النقطة الأولى تتمثل في أن قطاع المحروقات قطاع مهم وحساس لكونه الركيزة الأساسية في الاقتصاد الوطني الجزائري ولكونه أكبر مصدر لتمويل الخزينة العمومية والنقطة الثانية تتعلق بدور وأهمية هذه الهيئات المستحدثة في ضبط هذا المجال والقول بمدى نجاعته في ذلك.

ولعل من أسباب اختيار الموضوع سببين أساسيين أولهما سبب شخصي يتمثل في الرغبة في البحث في المجال التنظيمي والقانوني لقطاع المحروقات لكونه مجال حيوي هام في الدولة الجزائرية ولكونه سوق عمل واسع يتطلب إطارات متخصصة وتمكنة في كل المجالات لاسيما المجال القانوني وهذا رغبة منا في الالتحاق للعمل بهذا المجال.

والسبب الثاني سبب موضوعي يتعلق بحداثة هذا الموضوع وقلة الدراسات البيداغوجية التي تناولته، فدراسة هذا الموضوع وتبيان الإطار القانوني لسير وعمل هذه الهيئات ودورها وأهميتها في تسيير وتطوير هذا القطاع ومدى نجاعتها في ذلك يعد تحديا علميا وهذا بسبب كون هذه الهيئات حديثة النشأة ولا تزال قيد التنظيم والتعديل من قبل المشرع.

وهو الأمر الذي حفزنا أكثر لخوض غمار هذا البحث من خلال محاولة الاطلاع على كل جوانب الموضوع والتدقيق في كل تفاصيله ولإزالة الغموض عليه وجب الإجابة على أكبر قدر من الإشكاليات المطروحة حوله وهو ما حدا بنا إلى طرح إشكالية شاملة لكل جواب الموضوع وتفصيله والتي يمكن صياغتها كالتالي/

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تنظيم السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات بما يسمح بضبط هذا القطاع من جهة وفي ضمان نجاعته ومردوديته من جهة ثانية؟

ولقد انتهجنا للإجابة عن هذه الإشكالية كأسلوب للبحث العلمي المنهج التحليلي بوصفه المنهج المعمول به في البحوث القانونية، من خلال ذكر خصائص وسلطات واختصاصات وهيكله سلطات ضبط قطاع المحروقات وكذا من خلال تحليل ومناقشة الدراسات السابقة والمرتبطة بموضوع البحث، مع اعتمادنا بصورة عرضية بالمنهج المقارن لإجراء بعض المقارنات كلما تطلب الأمر ذلك لتبيان مواطن القوة والضعف في النصوص القانونية.

وقد ارتأينا لمعالجة هذه الإشكالية تقسيم موضوع البحث إلى فصلين، الفصل الأول تحت عنوان الأحكام العامة للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات، يتضمن مبحثين المبحث الأول يتناول مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات، والمبحث الثاني يتناول الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.

أما الفصل الثاني فتحت عنوان الأحكام الخاصة للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات، والذي يتضمن بدوره مبحثين المبحث الأول يتناول الإطار التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات، والمبحث الثاني يتناول اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.

الفصل الأول

الأحكام العامة للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

إن العدالة والرقى التي نادي بها الحزب الواحد وطال أمدها أفرزت في الأخير أحداثاً دامية في خريف 1988 وقد كانت المنبه الحقيقي لفشل تلك السياسة المتبعة مما أدى بالنظام إلى اتخاذ العديد من التدابير منها تبنيه لتحولات سياسية واقتصادية جذرية تمثلت في اعتناق المذهب الليبرالي المفروض بالواقع والديمقراطية المستوردة للذان يكرسان تحرير الاقتصاد والتعددية الحزبية بمقتضى دستور 1989¹ وهكذا وبفضل هذا الدستور انتقلت الجزائر في ظرف وجيز من نظام الاقتصاد الموجه إلى نظام الاقتصاد الليبرالي الحر.

كل هذه التحولات جاءت في آن واحد ووجدت المؤسسات الجزائرية غير مهياً وغير مؤهلة سياسياً واقتصادياً لأنها كانت تحت تأثير الضغوطات الداخلية والخارجية حينها لجأ المشرع الجزائري إلى تبني التجربة الفرنسية لأنها الأقرب إلى النظام الجزائري وقد نتج عن هذا التبنى مزج قواعد قانونية رأسمالية داخل المنظومة الوطنية ووضعها موضع التطبيق، وتعتبر السلطات الإدارية المستقلة احد تلك النتائج ذات مفهوم جديد طارئ على المنظومة القانونية الجزائرية ويحمل في ثناياه تناقضات ونقاط مبهما وإشكالات قانونية عديدة .

إن لجوء المشرع إلى اعتماد هذه الهيئات لم يكن بدافع التقليد فحسب، إلى أن ذلك لا يمنع كون هذه التجربة قد تفيد الاقتصاد المحلي حتى ولو بالقليل وفي ظل كل هذه الظروف مجتمعة ظهرت إلى الوجود - السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات والتي دعاها المشرع بسلطة ضبط في مجال المحروقات أو وكالتي ضبط المحروقات وأوكل لها مهمة ضبط قطاع

¹ دستور الجزائر لسنة 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989، ج. ر. ع. 09 الصادرة في 01 مارس 1989، المعدل بدستور 28 نوفمبر 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج. ر. ع. 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996، معدل متمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ع. 25 الصادرة في 16 نوفمبر 2002، معدل ومتمم بالقانون 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ع. 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج. ر. ع. 14 الصادرة في 7 مارس 2016، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج. ر. ع. 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

المحروقات ومن هذا المنطلق فإننا نستعرض في هذا الفصل ونتناول مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات - **مبحث أول** - والبحث عن الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات - **مبحث ثاني** -

المبحث الأول

مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

إن الأزمات الاقتصادية التي ضربت كافة دول العالم عامة والجزائر بصفة خاصة، جعل هذه الأخيرة تتبنى أدوات قانونية للانتقال من الاقتصاد الموجه الى اقتصاد السوق بإنشاء هيئات مكلفة برقابة وضبط السوق التنافسية ، وتحويل جانب من اختصاصات السلطة العامة الى هيئات جديدة مكلفة بضبط النشاطات التجارية عرفت بهيئات الضبط المستقلة¹.

لقد دفعت كل هذه المستجدات بالدولة إلى تغيير طبيعة تدخلها ، إذ انسحبت جزئياً من الحقل الاقتصادي ، فتحولت من دولة مسيرة إلى دولة ضابطة² لا تتدخل إلا من أجل تأطير آليات السوق بهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة للدولة³.

إن هذه الهيئات الجديدة المسماة السلطات الإدارية المستقلة مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر⁴، جاءت لكي تسد الفراغ الذي تركته الإدارة التقليدية من اجل القيام بالمهام الجديدة التي يتطلبها ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية، ومن اجل ضمان

¹ عبدش ليلة ، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون ، فرع : تحولات الدولة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، ص 12 .

² محمدي سميرة ، منازعات سلطات الضبط الإدارية في مجال الاقتصادي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع قانون المنازعات الإدارية مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، ص 10 .

³ حسين نورة، الإبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي ، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، بجامعة بجاية ، يومي 23 و 24 ماي 2007 .

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول ، طبعة مزيدة ومنقحة، دون دار نشر، الجزائر ص 101.

تحقيق غاياتها تحتفظ الدولة بدورها في الرقابة على النشاط الاقتصادي من اجل تحقيق توازن بالسوق مراعاة لحقوق والتزامات كل طرف موجود فيه .

ومن هذا المنطلق تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات من اجل مراقبة تلك الأنشطة وضبط مجالها ، وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريف وخصائص السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات - المطلب الأول - والى دوافع نشأة السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات - المطلب الثاني -

المطلب الأول

تعريف وخصائص السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

إن وضع تعريف للسلطات الإدارية المستقلة والتي خولها المشرع الجزائري صلاحيات جد واسعة كل في مجال اختصاصه ، مسألة ستوجب الوقوف عند الكثير من النقاط من بينها ، المقصود بعبارة السلطات الإدارية المستقلة والتي تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة الضبط الاقتصادي فهي لا تكتفي بالتسيير ، إنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن¹ وعليه نغوص في هذا المطلب من اجل البحث عن تعريف السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات (الفرع الأول) إلى جانب البحث عن خصائص ومميزات هذه الهيئات المستقلة في مجال المحروقات (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

تعريف السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

إن السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط الاقتصادي تعتبر حديثة العهد بالجزائر إذا ما قورنت بوجودها في الأنظمة المقارنة ما يجعلها تتسم بالغموض وما يزيد في غموضها أكثر وجود تنظيمات وهيئات إلى جانبها في النظام القانوني للدولة قد تثير اللبس معها .

¹ رزليوي صليحة ، سلطات الضبط المستقلة ، آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، يومي 23 و 24 ماي 2007 ، منشورة على الانترنت ، ص 18.

إن وجود العديد من السلطات داخل المنظومة القانونية للدولة يزيد من تعقيدها ويجعل من الصعوبة وضع تعريف دقيق ومضبوط لها ويرجع ذلك كون هذه السلطات تختلف فيما بينها من ناحية مجالاتها واختصاصاتها ونمط عملها إلى جانب تنوع النصوص القانونية المنشأة لها والتي تنظمها وتضبطها لهذا لم يضع المشرع أي تعريف دقيق وموحد لها¹.

لقد استخدم مصطلح الضبط لأول مرة في الو. م . الأمريكية مباشرة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 إذ ظهرت الحاجة إلى وضع هيئات لمراقبة السوق وخاصة السوق المالي منه² ، بالنسبة للجزائر أستعمل مصطلح الضبط لأول مرة بمفهوم التنظيم بموجب قانون رقم 89-12 المتعلق بالأسعار، وبتعديل قانون المنافسة سنة 2008 بموجب القانون رقم 08-12 تم تعريف الضبط على النحو التالي (كل أيا كانت طبيعته صادر عن هيئة عمومية بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق، وحرية المنافسة ...)³

فالسطة الإدارية المستقلة عرفها الفقه على أنها "شكل مستحدث للمرفق العمومي فوضته السلطة العمومية بعض صلاحياتها الإدارية يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية "

من خلال هذا التعريف يبدو واضحا أنه تم إسقاطه على وكالة ضبط المحروقات وهذا ما نجده في نص المادة 12 من القانون 05-07 المتعلق بالمحروقات (ملغى جزئيا) بموجب نص المادة 237 من قانون المحروقات الجديد 13-19⁴ " تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات " إذ منحها المشرع الشخصية القانونية والاستقلال المالي إلى جانب تمكينها من امتيازات السلطة العامة كالمساهمة في إعداد السياسة القطاعية وإعداد النصوص القانونية للقطاع وسلطة توقيع العقاب.

¹ يعيش تمام أمال، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني ، مجلة البحوث العلمية ، مجلة دولية محكمة تصدرها جامعة د/ مولاي طاهر بسعيدة الجزائر ، العدد 10 ، جوان 2018.

² بوجملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، 2007 ، ص 16.

³ أمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 ، متعلق بالمنافسة ، ج . ر . ع 43 ، صادر في 20 جويلية 2003

⁴ المادة 237 من القانون 13-19 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ينظم نشاطات المحروقات ، الجريدة الرسمية ، العدد 79، صادرة بتاريخ 22 ديسمبر 2019.

إذ أن السلطات الإدارية المستقلة هي بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي فهي لا تقوم بمهمة التسيير فقط وإنما من مهامها مراقبة أنشطة معينة في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن.

ولكي تقوم هذه الهيئات بلقاء مهامها في ضبط السوق أنيط لها الاختصاصات التي كانت من مهام الإدارة التقليدية ، فبعد تراجع الدولة وانسحابها جزئيا من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية في ظل اقتصاد السوق ، خول هذا الاختصاص لسلطات الضبط المستقلة وبناء عليه أصبحت وكالة ضبط المحروقات تتمتع بسلطة تنظيمية وبسلطة المساهمة في إعداد النصوص القانونية الخاصة بقطاع المحروقات بعدما كانت سابقا من ضمن صلاحيات الوزير المكلف بالمحروقات هذا الأخير الذي كان على رأس الإدارة التقليدية التي أثبتت فشلها وعجزها مما حدا بالمشروع إلى إسناد مسألة ضبط هذا القطاع الحساس إليها كونها هيئة وطنية لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية بصفة مبدئية إذ يفترض أنها تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية¹.

الفرع الثاني

خصائص السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

بالرجوع إلى المادة 12 من القانون 05-07 (الملغى) بنص المادة 237 من قانون المحروقات الجديد 19-13 وعند استقراء نص المادة يتضح أن هناك 4 خصائص، والمتمثلة في - الطابع الوطني للوكالتين - وكالتا المحروقات وكالتان مستقلتان - التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي - الخضوع لقواعد القانون التجاري .

أولا : الطابع الوطني لوكالتي المحروقات.

إن إضفاء المشرع لخاصية الوطنية على وكالتي المحروقات لا يخلو من تفسيرين اثنين/

¹ سامية بوقندورة ، سلطة الضبط في قطاع المحروقات في الجزائر،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر- بن يوسف بن خدة، 2007/2008، ص 12.

1- إما تمسك المشرع بالبعد الوطني للوكالتين والذي هو بعد عاطفي له غيرة على السيادة الوطنية أكثر منه بعد عملي وهذا التفسير مستبعد بالنظر الى المنطق الذي يتبناه قانون المحروقات والذي يتجه نحو تكريس دور حيادي للوكالتين اتجاه المتعاملين في قطاع المحروقات .

2- وإما أن هذه الصفة ذات طابع جغرافي بمعنى أنها تشمل كامل التراب الوطني وهذا هو التفسير الأقرب إلى روح قانون المحروقات باعتباره من القطاعات الحساسة في البلاد¹.

ثانيا : وكالتا المحروقات وكالتان مستقلتان.

بالرجوع إلى نص المادة 12 من قانون المحروقات رقم 05-07 (الملغى) نصت على استقلالية وكالتي المحروقات: " تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات" ، وبعد تعديل قانون المحروقات 05-07 سنة 2006 بموجب الأمر رقم 06-10² تم حذف مصطلح مستقلتان من نص المادة 12 وأصبح النص كالتالي : " تنشأ وكالتان وطنيتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تدعيان وكالتي المحروقات " اذ ظل النص بعد هذا التعديل على حاله اثر تعديل سنة 2013 : " تنشأ وكالتان وطنيتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات ...".

إلا أن الملاحظ أن الوكالتين قد استعادتا استقلاليتهما اثر تعديل سنة 2019 بصور القانون رقم 13-19 إذ نصت المادة 22 منه على " الوكالة الوطنية لتتبعين موارد المحروقات والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، اللتان تم إنشاؤهما طبقا للقانون رقم

¹ شعوة لمياء، سلطات الضبط لقطاع المحروقات ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع التنظيم والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013، ص 38.

² قانون 01-13 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2013 متعلق بالمحروقات ، ج . ر . ع 11 صادر في 24 فبراير 2013 يعدل ويتم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2005 والمتعلق بالمحروقات.

07-05 المؤرخ في 28 أبريل 2005 والمتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم ، وهما سلطتان مستقلتان تنظمهما أحكام هذا القانون ، وتظل الوكالتان متمتعين بالشخصية القانونية

والاستقلالية المالية "

وتعتبر الاستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميز السلطات الإدارية المستقلة لأنها الصفة البارزة في تسميتها ، ويقصد بالاستقلالية تحرر السلطة الإدارية من الخضوع لأي وصاية أو سلطة تسلسلية مع أنها تعمل باسم الدولة ولصالح الدولة .

ثالثا : التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ويعتبر ذلك تتمتع الوكالتين بالشخصية المعنوية وتصبح لديها صلاحية التصرف في إصدار القرارات وتوقيع الجزاءات أو العقوبات إلى جانب صلاحياتها في إبرام العقود مع غيرها من المتعاقدين ويترتب عن هذه الصلاحيات نشوء الذمة المالية المستقلة للوكالتين عن ذمة الدولة إلى جانب أحقية التقاضي باسمها وكل ذلك وفقا لمقتضيات القانون المنشئ لها .

رابعا : عدم خضوع الوكالتين للقانون الإداري.

لا تخضع وكالتا المحروقات لقواعد القانون الإداري لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي لمستخدميها ، كما تستبعدان من قواعد المحاسبة العمومية وفقا لنص المادة 12 في فقرتها الخامسة من قانون المحروقات رقم 07-05 (الملغى) " وتمسكان محاسبة حسب الشكل التجاري لا تخضع وكالتا المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما تمسك محاسبة وكالتي المحروقات حسب الشكل التجاري.....".

المطلب الثاني

دوافع نشأة السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

إن الدوافع التي كانت السبب في فرض السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات هي أسباب اقتصادية (الفرع الأول) وأسباب سياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأسباب الاقتصادية لنشأة السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

تعد الفترة الثانية من عشرية الثمانينات بداية انعطاف عنيف لظروف الجزائر الاقتصادية والاجتماعية ، وكان السبب المباشر لهذه الظروف هو الانخفاض المستمر لسعر البترول والقيمة النقدية للدولار اللذان كشفوا المستور عن وجود اختلال في هيكلية الاقتصاد الوطني واطهر الواقع آنذاك ارتفاع نسبة التضخم بسبب العجز النقدي للخزينة، وكذا العجز المالي للمؤسسات العمومية الذي كان تحت غطاء البنوك المحلية الممول أصلا من طرف بنك الجزائر في تلك الفترة يضاف إليه نقص التسيير البنكي ... هذا على المستوى الداخلي ، أما على المستوى الخارجي كان أهم سبب هو تقادم المديونية وخدمة الدين (فوائد الدين) كل هذه الأسباب صعبت على الجزائر الدخول إلى الأسواق الخارجية إلى جانب تشكيك دائنها في مقدرتها على الوفاء بديونها خاصة مع انهيار أسعار النفط في الأسواق العالمية.

إن هذه الوضعية المزرية لاقتصاد شاخ قبل الأوان وحياة اجتماعية بائسة عاشها الجزائريون إلى جانب انتشار الفساد والبيروقراطية وغيرها أدت إلى فقدان المواطن الثقة في السلطة والإدارة وتعالى الأصوات للمطالبة بالتغيير ، فكان من نتائج هذه الظروف مجتمعة نشوب

أحداث أكتوبر 1988 الدامية ، وكانت لهذه الأحداث الأثر البالغ في صدور دستور 23 فبراير 1989¹ .

وبهذا تحول دور الدولة الجزائرية من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة من خلال انسحابها من النشاط الاقتصادي في ظل الإصلاحات الليبرالية لتتبنى في الأخير آليات اقتصاد السوق كمبدأ الصناعة والتجارة، ومبدأ المنافسة الحرة وكذا حماية الملكية الفردية² .

الفرع الثاني

الأسباب السياسية لنشأة السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

الملاحظ أن الإدارة التقليدية لم تكن في يوم من الأيام مهمة بقطاعاتها الاقتصادية والمالية وفقد كانت تنتظر وتقوم بأعمالها وتصنع قراراتها من وراء المكاتب ، وكان من الأجدر لها أن تكون حازمة لأن هذه القطاعات تحتاج إلى المراقبة المستمرة والوقوف والتقرب من الفاعلين والشركاء من أجل التفاوض والتشاور معهم في كل صغيرة وكبيرة من أجل سد الثغرات التي تعيق النجاح من خلال منحهم التسهيلات التي تمكنهم من تطوير قطاعاتهم³ .

إن ما نلاحظه أن الإدارة تسلك طريق غير الطريق الذي يسلكه المخاطبين بقراراتها مما يجعل الهوة كبيرة بينها وبينهم بل تزداد اتساعا وهو ما يؤثر سلبا في إصلاح القطاع هذا من جانب

¹ دستور الجزائر لسنة 1989 ، المؤرخ في 23 فيفري 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 ، المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 ، ج . ر . ع . 09 الصادرة في 01 مارس 1989 ، معدل ومتمم بدستور 28 نوفمبر 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، ج . ر . ع . 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996 .

² بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص 23 .

³ منصور داود ، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق ، تخصص قانون أعمال ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2015/2016 ، ص. 73 .

ومن جانب آخر يلاحظ تشتت مراكز صنع القرار على صعيد المنظومة المؤسسية ، حيث يتدخل المشرع لوضع القواعد العامة وتضع السلطة التنفيذية النصوص التطبيقية للنص التشريعي وتتدخل العمومية لتطبيق النصوص القانونية بالإضافة إلى تدخل الجهات القضائية التي تساهم في وضع القاعدة القانونية عن طريق تأويلها للنصوص ، وينتج عن هذا التشتت عدم التماسك والانسجام بين القرارات الصادرة عن مختلف هذه المستويات مما يؤثر سلبا على المسار العقلاني للمنظومة الاقتصادية¹.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

أدى التوجه الليبرالي للدولة إلى تغيير دورها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة إلى ظهور نمط جديد من الهيئات التي لازمت هذا التحول وأدى ذلك إلى اهتزاز في المنظومة القانونية وعليه سنتطرق في المبحث الثاني إلى اعتماد السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات -
- المطلب الأول - والى مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات -
المطلب الثاني -

المطلب الأول

اعتماد السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

عاشت الجزائر نظاما اقتصاديا مبنيا على احتكار الدولة خاصة احتكارها للقطاعات الإستراتيجية وعلى رأسها قطاع المحروقات ، لكن التوجه الجديد الذي عرفته البلاد بسبب الظروف والأزمات المختلفة دفع بها إلى التوجه إلى اعتماد النظام الليبرالي الحر ومنه كان تنازل الدولة على عن احتكار قطاع المحروقات .

¹ منصور داود ، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر ، نفس المرجع ، ونفس الصفحة.

ونظرا لحساسية هذا القطاع وأهميته كركيزة أساسية في الاقتصاد الجزائري فان التنازل عنه بصفة مطلقة هو غير مضمون ولا يتوافق مع كونها متحولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة وعليه كان لابد عليها إبقاء هذا القطاع تحت إشرافها ومراقبتها ولو بطريقة غير مباشرة وعليه قامت باعتماد وكالتي المحروقات بموجب القانون رقم 05-07 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-06 ومن مهامها تنظيم ومراقبة هذا القطاع وعليه نتطرق في هذا المطلب في مدى توفر القانون الجديد للمحروقات عن غطاء دستوري لاعتماده (الفرع الأول) ومدى توفره على غطاء قانوني كضمانة له (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

الأساس الدستوري لاعتماد السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

نتناول في الفرع الأول نقطتين هامتين تتمثل الأولى في مدى توفر القانون الجديد على مرجعية له في الدستور الجزائري (أولا) والنقطة الثانية في الأساس الدستوري الذي تنطلق منه سلطتي ضبط المحروقات كضمانة دستورية لهما (ثانيا) .

أولا : توفير الغطاء الدستوري للقانون الجديد للمحروقات.

لقد أسس القانون الجديد للمحروقات مرجعيته على المواد : 13 و 18 و 19 و 43 و 102ف6 و 136 و 140ف12 و 140ف23 و 144 من دستور 2016¹ ، وذلك بغرض إضفاء المشروعية على أحكامه القانونية، وفي هذا الإطار فالسؤال المطروح هو ما مدى تطابق هاته النصوص مع فحوى القانون الجديد للمحروقات ؟ في هذا السياق يكيف المؤسس الدستوري في نص المواد 13 و 18 و 19 ثروة المحروقات على أنها ملكية عامة أو بتعبير آخر ملك للدولة.

¹ القانون 01-16 ، المؤرخ في 6 مارس 2016 ، ج . ر . ع . 14 الصادرة في 7 مارس 2016 ،معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 ، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، ج . ر . ع . 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020 .

وتعد هذه الثروة بالنظر إلى أحكام المادة 18 أملاك عمومية تخضع لقواعد حماية المال العام حيث لا يجوز تملكها أو اكتسابها بالتقادم أو التنازل عنها أو التصرف فيها بأي شكل من الأشكال ، وفي هذا المضمون تنص المادة 18 من دستور 2016 على ما يلي " الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية وتشمل باطن الأرض والمناجم والمقالع والموارد الطبيعية والحية في مختلف المناطق والأملاك الوطنية البحرية والمياه والغابات " ومن خلال هذا النص يتضح إن المشرع الجزائري ادمج المحروقات ضمن الملكية العمومية .

وهكذا يتبين لنا منذ الوهلة الأولى انسجام قانون المحروقات مع أحكام الدستور ويزداد هذا الانسجام تماسكا عندما يستند قانون المحروقات على المادة 13 من دستور 2016 والتي تنص على " تمارس الدولة سيادتها في المجال البري ومجالها الجوي وعلى مياهها " ومعنى ذلك إبقاء سيادة الدولة على ثرواتها الطبيعية ، كما أقرته منظمة الأمم المتحدة في ميثاقها ، وميثاق حقوق وواجبات الدول الاقتصادية¹.

لكن مثال هذا التحليل قد يتناقض وبعض المرجعيات الدستورية التي استند إليها قانون المحروقات لكسب رهان المشروعية² ، ولعل أهم تناقض هو إخراج القانون الجديد للمحروقات بصفة واضحة قطاع المحروقات من طائفة القطاعات الإستراتيجية للدولة بل أصبح في ظل هذا القانون قطاع اقتصادي شأنه شأن باقي القطاعات، وبالمفهوم القانوني يمكن للحكومة إدراج مشروع قانون للتنازل عنه³ إذ أصبح من صلاحيات المشرع أن يتصرف فيه كما يشاء ومثل هذا التصرف قد يجعله رهان حسابات سياسية أكثر منها قانونية أو اقتصادية.

هكذا أصبحت التشريعات المرتبطة بقطاع المحروقات اختصاص أصيل للبرلمان كما تقضي بذلك المادة 140 فقرة 23 من الدستور المستند إليها من قبل قانون المحروقات والتي تنص

¹ صادقت الجزائر على هذا الميثاق بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16مايو 1989 ج ر . ع 17، 1989.

² عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار ،الأنشطة العادية وقطاع المحروقات واستغلاله ونقلها، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ،الجزائر 2006، ص 61 .

³ أنظر المادة 112 من الدستور 1996 .

على أنه " من اختصاص البرلمان وضع النظام العام للمناجم والمحروقات " حتى وان كان هذا الاختصاص مقيد بعدم المساس بأحكام المادة 18 من الدستور أي الطابع العمومي لملكية المحروقات ، لكن يبدو أن الطابع فقد بريقه مع صدور القانون الجديد للمحروقات وارتكازه على المواد 20 و 136 و 140 فقرة 23 والتي هي في الواقع مفتاح لأي تنازل محتمل عن هذا القطاع¹.

إن ما نستنتجه من خلال ما تم عرضه هو أن المشرع عند إصداره للقانون 05-07 (الملغى) المعدل بالقانون 19-13 المتعلق بالمحروقات اعتمد على مرجعيات متناقضة بحيث نص في المادة 18 من الدستور والتي تعتبر المحروقات من الأملاك العمومية للدولة وفي نفس الوقت نص على المواد 20 و 136 و 140 فقرة 23 والتي تعتبر أن المحروقات جزءا من الدومين الخاص وليست من الدومين العام ، مع تمكين السلطة التنفيذية من الأخذ بزمام المبادرة لأي مشروع قانون لتحديد مصير قطاع المحروقات .

ثانيا : الأساس الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات .

أدى انتشار العولمة في سائر أنحاء العالم إلى إعادة الجزائر حساباتها سياسيا واقتصاديا وتشريعيا ما أدى إلى حدوث تغييرات وتحولات جذرية أرغمتها على فتح المجال أمام متطلبات اقتصاد السوق وذلك بتكريس مبدأ حرية الاستثمار والتجارة وذلك وفقا لما تنص عليه المادة 43 من دستور 2016 إذ جاء فيها أن " حرية الاستثمار والتجارة معترف بها ، وتمارس في إطار القانون " لكن بتعديل طفيف عليها إذ قام المؤسس الدستوري بحذف حرية الصناعة وتعويضها بحرية الاستثمار وهو المصطلح المناسب لهذا القانون الذي سبق وأن انتهجه من خلال هذه الإصلاحات المتعاقبة لاسيما بالمادة 37 من دستور 1996 لكن الفرق هذه المرة أن المشرع قام بإدراج المادة 43 ضمن التأشيرات واعتبرها كمرجع من المرجعيات الدستورية التي

¹ عجة الجيالي، نفس المرجع، 64.

يستند إليها القانون 05-07 (الملغى) والمعدل بالقانون 19-13 المتعلق بالمحروقات وهو تأكيد صريح على نية المشرع الجزائري واتجاهه نحو تكريس النصوص القانونية ذات الطابع الليبرالي¹ ، والإقرار بحرية المنافسة إذ أن هذه الأخيرة مسالة لازمة للتجارة والاستثمار فلا يتقرر وجودهم في محيط لا يسوده التنافس وهو نفس الاتجاه الذي تم تكريسه في دستور 2020 بنص المادة 61 منه " حرية التجارة والاستثمار والمقاولة مضمونة ، وتمارس في إطار القانون " ² .

هذا وقد اعترف المشرع الجزائري بحرية المنافسة بعد صدور الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة³ وقبله صدر المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار⁴ الذي اعترف للخوائص بالاستثمار في حدود القانون ، وجرى مجلس النقد والقرض من صلاحية منح الاعتماد المسبق للمستثمر الأجنبي ، وبعد ذلك تم حل مختلف الهياكل الإدارية في مجال الاستثمار قصد إزالة جميع العراقيل وتبسيط الإجراءات وتم تعويضها بوكالة لترقية الاستثمار والتي أطلق عليها اسم الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بموجب الأمر 01-03⁵ بعد إلغاء شرط الاعتماد المسبق وقد شهدت هذه المرحلة إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار ، إذ شهدت مرحلة النظام الاشتراكي سيطرة الدولة على كل النشاطات والقطاعات الاقتصادية والتي اعتبرت ملك للدولة لا تقبل المنافسة فيها ، فقد احتكرت الدولة مجالات متنوعة تمتد من الإنتاج إلى تسويق المحروقات ن استغلال المناجم ، النقل البحري ، والجوي

¹ إذ تم صدور قانون الأسعار سنة 1989 وكذا قانون الاستثمارات لسنة 1993 .

² المرسوم الرئاسي رقم 20-442 ، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، ج . ر . ع 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020 .

³ أمر 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 ، المتعلق بالمنافسة ، ج . ر . ع 9 سنة 1995 الملغى بموجب أمر رقم 03-

03 صادر بتاريخ 19 يوليو 2003 ج . ر . ع 43 .

⁴ المرسوم التشريعي 93-12 صادر بتاريخ 5 أكتوبر 1993 المتعلق بالاستثمار، ج . ر . ع 64 لسنة 1993 والملغى بموجب

أمر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج . ر . ع 47 لسنة 2001 .

⁵ أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001 معدل ومتمم بموجب امر 06-08 مؤرخ في 15 يوليو 2006، ج . ر . ع 47 سنة

2006 ، متعلق بالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.

...إذ تعتبر هذه القطاعات من القطاعات الحيوية والإستراتيجية للدولة وإلا يمكن للخواص الاستثمار فيها.

غير أن الأمر رقم 66-284 المتضمن قانون الاستثمار¹ لم يحدد القطاعات الإستراتيجية والحيوية التي تحتكرها الدولة لنفسها إلا مع صدور قانون 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية الذي أزال عليه الغموض القائم حول مفهوم القطاعات الحيوية التي أوردها المشرع على سبيل المثل لا الحصر في المادة الخامسة منه² بحيث وصف هذا القانون القطاعات الحيوية بالإستراتيجية ونظرا لأهميتها يمنع على الخواص الاستثمار فيها إذ تشكل المجال المحفوظ للدولة .

لم يكتف المشرع الجزائري بأن جعل قدرة الخواص في الاستثمار تنحصر في قطاعات هامشية وتقييد حجم الاستثمارات بل أضاف إجراء آخر إلزامي يتمثل في الاعتماد المسبق قبل انجاز أي مشروع استثماري وهذا ما كان يحد من إرادة المستثمرين الأجانب والوطنيين من الاستثمار في الجزائر.

وحسب القضاء الفرنسي فان حرية التجارة والصناعة حسب المفهوم الكلاسيكي الحر يمكن أن يؤدي إلى نتيجتين وهما أن هذا المبدأ يمكن أن ينظر إليه من خلال التصور الأصلي أو التصور التدخلي³.

إن التصور الأصلي لحرية التجارة والصناعة يعني الحرية المطلقة في الوصول إلى مختلف النشاطات والمهن لممارستها ،وتكون هذه النشاطات مخصصة أولا للأشخاص الخاصة طبيعية أو معنوية دون الأشخاص العامة ، فالإدارة في هذه الحالة لا يمكن لها التدخل إلا في الوظائف

¹ أمر رقم 66-284 مؤرخ في 15 سبتمبر 1966 المتضمن قانون الاستثمار، ج ر ، ع 75 لسنة 1966 .

² قانون رقم 88-25 مؤرخ في 12 جويلية 1988 ، يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية ج ر ، ع 64

³ ولد رابح صفة، مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال كلية الحقوق : جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، السنة الجامعية 2000 ، ص ، ص ، 103،105.

التي يمكن للأشخاص القيام بها ، لكن الأشخاص العامة يمكن أن تقوم بأي نشاط تجاري عندما يسمح بذلك صراحة نص تشريعي قصد تحقيق منفعة عامة.

أما التصور التدخلي لمبدأ حرية التجارة والصناعة فهو يعني أن الدولة تتدخل في الاقتصاد كموجه ومنسق للنشاط الاقتصادي وذلك لتحقيق المنفعة العامة والاستجابة لحاجيات المجتمع وفي هذه الحالة تعد الدولة أمر استثنائي.

ووفقا لهذا المنظور يتعين تفسير نص المادة 18 من دستور 2016 ، فمبدأ حرية الاستثمار والتجارة يمارس استنادا إلى مجموعة من القواعد التي يتضمنها القانون الأساسي كالعدالة الاجتماعية ، وهذا ما توحى إليه عبارة " حرية الاستثمار والتجارة معترف بها ، وتمارس في إطار القانون " فأشرف الدولة على تنظيم التجارة الخارجية وسهرها على ترقية وضمان بعض الحقوق يوحي لنا بأن الدولة لم تتدخل كلية في الميدان الاقتصادي بل تراقب العديد من الأنشطة الاقتصادية ، فدورها هنا تحول من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة ومنظمة للأنشطة الاقتصادية عن طريق تحييدها لقواعد اللعبة لتترك المجال مفتوحا أمام المنافسة¹ هذا من جهة. ومن جهة أخرى إذا حاولنا إسقاط أحكام الدستور على هذه الهيئات لوجدنا أنها تثير بعض التساؤلات، فحسب نص المادة 6/99 من دستور 2016 فان رئيس الحكومة يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية ،وبعبارة أخرى مبدأ تبعية الإدارة العامة للحكومة ، وهذا مبدأ يرمي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية ونظرية السيادة ، والديمقراطية تمارس عن طريق الانتخاب إذن لا تكون هناك شرعية إلا إذا كانت هناك تبعية للمنتخبين واحترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة إلى الحكومة².

¹ نزيوي صليحة ، سلطات الضبط المستقلة ، آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة ،مرجع سابق.

² عيساوي عز الدين ، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة ، مال الفصل بين السلطات ، مجلة البحوث العلمية ، ص 205 .

وعليه فان استقلالية هذه الهيئات الإدارية يجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية أي خارج السلطة التنفيذية وبالتالي فهي تعمل حسب منطقتها ومنه يمكن القول في هذه الحالة " أن كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور " .

إن الدستور يحدد السلطات في الدولة وقسمها إلى ثلاث سلطات : تشريعية من اجل سن القوانين وتنفيذية من اجل تنفيذها وسلطة قضائية من أجل مراقبة مدى مشروعيتها ، والدستور لا يعرف سلطة أخرى غير هذه السلطات الثلاث ، فمن غير المتصور أن يضم هيئات لا تخضع للرقابة وتتمتع بسلطات تنظيمية وقضائية إلى نظامه الذي لا يقبل بأي سلطة خارج السلطات الثلاث ما لم نقل نحن بصدد هيئات إدارية مستقلة تمثل سلطة رابعة في الدولة .
ومن أجل الوقوف على ما مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة كهيئات إدارية وقبل ذلك يجب مناقشة طبيعة واختصاصات هذه السلطات وكيفية ممارستها وهل لها تأثير بمبدأ الفصل بين السلطات .

إن السلطات المكرسة دستوريا هي السلطات الثلاث وعندما تم استحداث السلطات الإدارية المستقلة وقع جدل بشأن شرعيتهم ووجودهم داخل المنظومة القانونية لاسيما أنها خولت باختصاصات هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية " يختص رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة ، بينما يتمتع رئيس الحكومة بالسلطة التنظيمية لتطبيق القوانين .

إن المجلس الدستوري الجزائري لم يبد راية فيما يخص استحداث هذه الهيئات ووجودها داخل المنظومة القانونية للدولة ، وفي هذا الشأن نرجع إلى ما استقته النظم القانونية المقارنة في هذا الشأن وخاصة القانون الفرنسي الذي تأثر به المشرع الجزائري وأخذ منه في كل مرة ¹ .

رغم الفارق الزمني بين ظهور الهيئات الإدارية المستقلة وتطورها في القوانين المقارنة وحتى في الجزائر فإنه لم يتم إدراجها ضمن النص الدستوري وان وجد فلا يكون إلا بصفة جزئية بذكر البعض منها فقط لكن لم يتناولها كهيئة مستقلة كهيئة المدافع عن حقوق الإنسان في فرنسا

¹ عيساوي عز الدين ، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مرجع سابق ، ص 306 .

والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر طبقا لنص المادة 202 من التعديل الدستوري 2016 ومرد ذلك في فرنسا كما رأى البعض يعود لوجود نص المادة 21 من الدستور الفرنسي والتي تقابلها المادة 6/99 من دستور الجزائر 2016 والتي تجعل من رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة الاختصاص بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية . وعلى اعتبار أن جل هذه الهيئات ينص قانون إنشائها على أنها سلطة إدارية ، فهذا يعني أنها خاضعة لرقابة السلطة التنفيذية، إلا أن الإقرار لها في نفس الوقت بالاستقلال يجعلها تفلت من هذه الرقابة ولو نسبيا وهذا بدوره يطرح التساؤل حول طابعها الإداري الكلاسيكي ، مما يجعل من فكرة عدم استقلالية هذه السلطات هو المرجح انطلاقا من نص المادة 21 من الدستور الفرنسي ،ومنه يرى GUY Braibant أن الإدارة التي لا تتحكم فيها الحكومة ليست بالدستورية لأن المادة لم توضع اعتباطا وعليه فاستقلالية هذه الهيئات محدودة بالرقابة القضائية عليها. كما أن هذه الهيئات تتمتع بالاستقلال وليس بالاستقلالية عليه فان هذا التحول من الاستقلالية الى الاستقلال يمنح للنص الدستوري للمادة 21 من القانون الفرنسي المرونة لتقبلها ، كما أنه حتى مع التسليم بهذا الطرح تبقى عدم الدستورية واردة لعدم إمكانية التسليم بأنه تكون هذه السلطات إدارية وفي نفس الوقت مستقلة .

في حين ترى cathrine Teitgen colly في هذا الشأن أن الأنسب أن ستبعد الطبيعة الإدارية ونسلم بالاستقلالية التي أرادها لها المشرع بأن ننظر إليها على أنها هيئات ضابطة مستقلة وهذا بدوره يقودنا الى طرح إشكالية مبدأ السلطة الثلاثية ، وعليه فان كانت هذه السلطات ليست ادارية سيقودنا ذلك الى فرضية السلطة الرابعة حسب cathrine .

وبالرجوع إلى ما هو موجود في الواقع المؤسساتي الفرنسي هو عدم اقتصره على ثلاث سلطات بل تعداه الى وجود سلطات اخرى مستقلة تستعير من السلطات الثلاث حسب مبدأ الفصل جزءا

من صلاحياتها وبذلك يكون لها صلاحيات شبه تشريعية وشبه تنفيذية وشبه قضائية وهذا ما يقتضيه التفسير الصارم لمبدأ الفصل بين السلطات ¹.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لاعتماد السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

في محاولة منها لاسترجاع صلاحياتها في ضبط المحروقات بشكل يليق بهذه المرحلة ، قامت السلطة بإنشاء وكالتي المحروقات بموجب نص المادة 12 من القانون رقم 05 - 07 (الملغى) : " تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات :

-وكالة وطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات ، وتدعى في صلب النض "سلطة ضبط المحروقات " .

وكالة وطنية لتثمين موارد المحروقات ، وتدعى في صلب النص " النفط "

إن إنشاء هاتان الوكالتان من طرف السلطة جاء كوسيلة في إطار البحث عن خطط وتدابير أفضل لتسيير قطاع المحروقات بعد فتحه للمنافسة استجابة للمعطيات المستجدة السياسية والاقتصادية التي انبثقت عنها اللجنة الوطنية لإصلاح هيكل الدولة ومهامها ² فكان ظهور وكالتي المحروقات هو استجابة السلطة العامة لحاجيات جديدة وخاصة فرضت نمط التدخل العمومي في الجانب الاقتصادي .

إن انتقال الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة ساهم في ظهور هذا النمط من المؤسسات الجديدة نظرا لعدم تكيف الإدارة التقليدية مع وظيفة الضبط الاقتصادي في ظل

¹ يعيش تمام أمال، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني ، نفس الرجوع .

² مرسوم رئاسي رقم 2000 - 372 صادر في 22 نوفمبر 2000 ، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها ، ج . ر . ع 71 صادر في 26 نوفمبر 2000 .

حرية الاستثمار والمنافسة التجارية، التي كان من نتائجها إنشاء هيئات جديدة غير مألوفة في النظام المؤسسي الذي سيعطي فعالية أكثر للسلطات الإدارية التقليدية استجابة لهذه المرحلة التي تمتاز بالشفافية والوساطة ، كما هو الشأن بالنسبة لوكالتي المحروقات .

إن النقاش الذي ثار حول السلطات الإدارية المستقلة في التشريعات المقارنة حول مدى قبولها أو تصنيفها في إحدى خانات الهيئات التقليدية الخاضعة للقانون العام ، نظرا لغموض مفهومها وحدائته، إلا أن هذا الجدل قد استقر على آراء الفقه والقضاء على أن هذه الهيئات المستحدثة على مستوى النظام المؤسسي الإداري تهدف إلى ضبط النشاطات الاقتصادية عوض الدولة وطرقها التقليدية أو المباشرة في تسيير القطاعات الاقتصادية.

ولكونها غير مألوفة ثار جدل واسع حول تحديد المركز المؤسسي لوكالتي المحروقات ، إذ يعتبر هو الآخر ليس بالأمر السهل ،حيث شكلت هاتين الوكالتين حالة خاصة في المنظومة القانونية الجزائرية ، وبالرغم من أن مهمتهما هي ضبط وتنظيم قطاع المحروقات ، إلا أن طابعهما يختلف عن الفئات التقليدية المألوفة في القانون الإداري بل بقيت خارجا عنه ، كونهما يتمتعان بخصائص عامة تجعلهما بصدد التوجه إلى فئة قانونية جديدة بين القانون العام والقانون الخاص ، تعمل على تكريس طريقة أو آلية جديدة في التسيير العمومي والضبط الاقتصادي¹.

¹ بوالخضرة نورة، دور وكالتي النفط في ضبط قطاع المحروقات الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص القانون ،قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، تاريخ المناقشة :21 ديسمبر 2020 ، ص 320 .

أولاً : السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات شخص من أشخاص القانون العام.

عمد المشرع الجزائري منذ البداية على إضفاء الشخصية القانونية على السلطات الإدارية المستقلة وهذا على عكس التشريعات المقارنة التي لم تؤصل لهذه الفكرة كمظهر من مظاهر الاستقلالية وقد كانت بداية إضفاء هذه الصفة على المجلس الأعلى للإعلام بموجب المادة 59 من قانون 90 - 07¹ الذي تم استحداثه سنة 1990 وتكييفه بالسلطة الإدارية المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لم تعد خاصية ينفرد بها التشريع الجزائري مما يترتب عنه مجموعة من النتائج .

1- الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة .

من الصعب على المشرع وضع إطار قانوني موحد لجميع السلطات الإدارية المستقلة ، إلا أن أغلبها يشترك في ميزة التمتع بالشخصية المعنوية ، وعليه اعترف المشرع بداية 1990 بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة مع بعض التفاوت فيما بينها ، إلا أنه انطلاقاً من سنة 2000 اتسعت دائرة الاعتراف بالشخصية المعنوية وعرفت تكريسا خاصا من طرف المشرع وهذا لأغلب السلطات المنشأة آنذاك بالإضافة إلى بعض السلطات المنشأة قبل ذلك والتي قامت بتعديل قوانينها ، كلجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب نص المادة 112 من قانون رقم 02 - 01 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز² ومجلس المنافسة بموجب نص المادة 23 من أمر رقم 03 - 03³ .

¹ قانون رقم 90 - 07 مؤرخ في 03 افريل 1990 متعلق بالإعلام ، ج . ر . ر . ع 14 صادر في 04 افريل 1990 وتم حله بموجب مرسوم تشريعي رقم 93 - 13 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993 ، يخص بعض احكام قانون رقم 90 - 07 متعلق بالإعلام ، ج . ر . ر . ع 69 صادر في 27 أكتوبر 1993 ، والمرسوم الرئاسي رقم 93 - 252 مؤرخ في 26 أكتوبر ، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام ، ج . ر . ر . ع 69 صادر في 27 أكتوبر 1993 .

² قانون رقم 02 - 01 مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ، ج . ر . ر . ع 08 صادر في 06 فيفري 2002 معدل بموجب القانون رقم 14 - 10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015 ، ج . ر . ر . ع 78 صادر في 31 ديسمبر 2014 .

³ أمر رقم 03 - 03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 ، ج . ر . ر . ع 43 صادر في 20 جويلية 2003 ، يتعلق بالمنافسة ، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 08 - 12 مؤرخ في 25 جوان 2008 ، ج . ر . ر . ع 36 صادر في 02 جويلية 2008 .

2 - الشخصية المعنوية لوكالتى المحروقات .

ورد بنص المادة 12 من قانون المحروقات رقم 05 - 07 (الملغى جزئيا لكل من " سلطة ضبط المحروقات " و " وكالة النفط " تنشأ وكالتان وطنيتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تدعيان وكالتى المحروقات :

*وكالة وطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات ، وتدعى في صلب النص " سلطة ضبط المحروقات".

*وكالة وطنية لتثمين موارد المحروقات ، وتدعى في صلب النص " النفط".

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد اعترف لوكالتى المحروقات بالشخصية المعنوية لهما .

وفي قانون المحروقات الجديد رقم 19 - 13 في المادة 22 منه تم تكريس ذلك أيضا : " الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات ، اللتان تم إنشاؤهما طبقا لقانون المحروقات رقم 05 - 07 (الملغى) المعدل والمتمم ، وهما سلطتان مستقلتان تنظمهما أحكام هذا القانون ، وتظل الوكالتان متمتعين بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ."

ثانيا: نتائج اكتساب الشخصية المعنوية .

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية جملة من النتائج المعروفة في القواعد العامة، إضافة إلى بعض النتائج الخاصة في القانون الإداري المتعلقة بأشخاص القانون العام .

1 - علاقة الشخصية المعنوية بالاستقلالية .

الاستقلالية في نظر القانون تعني أن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لأية رقابة سلمية أو وصائية ، وهذا بغض النظر عن تمتعها بالشخصية القانونية أم لا ، باعتبار أن هذه الأخيرة

ليست معيارا حاسما لقياس درجة استقلاليتها¹.

وعلى هذا الأساس فإن مستوى الاستقلالية التي يسعى إليها المشرع من أجل تكريسها على هذه الهيئات المستحدثة هي استقلالية نسبية وليست استقلالية مطلقة.

حيث وللعلم بالنسبة لوكالتي المحروقات أن النص الأصلي للمادة 12 من قانون المحروقات رقم 05 - 07 (الملغى) كان قد نص على عبارة "...."مستقلتان"....، وقد تم إسقاطها بموجب تعديل 2006² ، وقد بقي النص على حاله بموجب تعديل 2013³.

أما في قانون المحروقات الجديد رقم 19 - 13 اعترف المشرع مجددا باستقلالية وكالتي المحروقات من خلال نص المادة 22 : " الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات ، اللتان تم إنشاؤهما طبقا للقانون رقم 05 - 07 المؤرخ في 28 ابريل 2005 المادة 12 منه والمتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم ، وهما سلطتان مستقلتان تنظمهما أحكام هذا القانون، وتظل الوكالتين متمتعين بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية"، ومنه تبقى الوكالتين تبعا لذلك متمتعين بالشخصية المعنوية وكل النتائج المترتبة عن ذلك، إضافة إلى الاستقلال المالي.

ثانيا : علاقة الشخصية المعنوية بالمساءلة

إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية تحدث أثرها في حالة قيام الضرر ، فإن تحملت المسؤولية عن كافة الأخطاء الموجبة للتعويض فهي متمتعة بالشخصية المعنوية أما إذا تدخلت الدولة وحلت محلها في تحمل المسؤولية الموجبة للتعويض هنا تكون السلطة الإدارية غير متمتعة بالشخصية المعنوية.

¹ بوجملين وليد : سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص 57.

² أمر رقم 06-10 مؤرخ في 29 يوليو 2006 يعدل ويتم القانون 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 ج ر ، ع 48 مؤرخة في 30 يوليو 2006 .

³ قانون 13-01 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2013 متعلق بالمحروقات ، ج . ر . ع 11 صادر في 24 فبراير 2013 يعدل ويتم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2005 والمتعلق بالمحروقات.

وفي هذا الصدد فان وكالتي المحروقات تتمتعان باستقلالية وظيفية متعددة ومتنوعة بموجب الصلاحيات المخولة لكل وكالة على حدا ، دون تدخل أي جهة من الجهات الوصية مما يجعلها مؤولة عن تصرفاتها الموجبة للتعويض في مواجهة الغير .

وهذا ما أكدته المادة 69 من قانون المحروقات الجديد رقم 19 - 13 التي نصت على الأتي:
" لا تتحمل الدولة أي التزام تمويل ولا أي ضمان تمويل مرتبط بنشاطات المنبع ، وليست بأي حالة حال من الأحوال مسؤولة عن الأعمال والأحداث الناجمة عن ممارسة هذه النشاطات ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تقديم مطالب مباشرة أو غير مباشرة من طرف شخص كان ضد الدولةبسبب أية أضرار أو عواقب مهما كانت طبيعتها".

ثالثا : التمتع بامتيازات السلطة العامة .

1 - السلطات الإدارية المستقلة ومظاهر ممارسة امتيازات السلطة العامة .

إن السلطات الإدارية المستقلة تبقى جزء لا يتجزأ عن الدولة وممثلة لها كشخص معنوي إذ هي سلطة ذات طبيعة قانونية محايدة سياسية وإدارية ، إذ أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتجرد من الطابع السياسي حتى ولو كانت لا تمارس الوظيفة السياسية التي تنفرد بها السلطة التنفيذية لأنها في النهاية تهدف بالضبط لحماية سلطة الحكم من كل من شأنه التأثير على هيبتها ، أي هي وسيلة الدولة للدفاع عن نفسها وعدم تطرف أي من الحريات الفردية أو الجماعية من خلال عمليات الضبط والتنظيم ، وهي في الأخير مظهر من مظاهر سيادة الدولة الذي يظهر من خلال الصلاحيات الممنوحة لها والمتمثلة في :

أ- صلاحية إصدار اللوائح والقرارات والتنظيمات التي تراها مناسبة لتأطير مجال تدخلها .

ب- لها القدرة على توقيع الجزاء وإصدار العقوبات لفرض احترام القواعد القانونية .

ج- صلاحية إبداء المشورة للسلطة التنفيذية وحتى المشاركة في المجال التشريعي فيما يخص مجال تخصصها .

إذ هي تتمتع بمظاهر السلطة العامة : التنظيم ، الرقابة ، العقاب ن والتأديب ، والاستشارة¹

2- وكالتي المحروقات ومظاهر ممارسة امتيازات السلطة العامة .

بالاستناد إلى جملة الصلاحيات المخولة قانونا لوكالتي المحروقات هذا إن دل على شيء
فما يدل على تمتعها بامتيازات السلطة العامة ، ويتجلى ذلك من خلال القرارات الفردية
المتمثلة في منح التراخيص وقرارات الإسناد بالإضافة إلى إبرام العقود النفطية باسم الدولة
ولحسابها .

المطلب الثاني

مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

اعترف المشرع باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات حسب قانون
المحروقات الجديد رقم 19-13 في نص المادة 24 منه ويقصد منها استقلالها عضويا ووظيفيا
عن السلطة التنفيذية قصد التوافق مع غائية تواجدها ، حيث تتمثل المزايا المنتظرة من نموذج
سلطات الضبط المستقل في وضع عملية الضبط بمنأى عن تدخل الدوائر السياسية والإدارية
فالاستقلالية من شأنها تعزيز حماية سلطات الضبط من تأثير المصالح الخارجية كما من شأنها
تحسين الشفافية والخبرة².

¹ يعيش تمام أمال، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني ، نفس المرجع .

² بوجملين وليد : سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص 64 .

الفرع الأول

الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

أولا : مظاهر الاستقلالية العضوية

تتمتع وكالتي المحروقات بتشكيلة جماعية ضمانا للمشاركة وإجراء مداولات تتسم بالاستقلالية والحياد ، المادة 33 من قانون المحروقات الجديد 19 - 13 "يمارس أعضاء اللجنة المديرية والأمين العام ومستخدمو كل من وكالتي المحروقات مهامهم بكل حياد واستقلالية".

إذ تسير كل وكالة عن طريق لجنة مديرة مشكلة من رئيس وخمسة أعضاء ، فمن المعايير الشكلية المعول عليها في تكييف سلطات الضبط وإبراز استقلاليتها العضوية ، نجد التشكيلة الجماعية .

إن التشكيلة الجماعية من الخصائص المشتركة بين هيئات الضبط الاقتصادي والمالي في التشريع الجزائري ، واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية مظهرها يضمن الاستقلالية¹.

1 - التشكيلة الجماعية لوكالتي المحروقات

تشكل اللجنة المديرية لكل من وكالتي المحروقات من ستة أعضاء بما فيهم الرئيس² ، وهو مظهر يدعم الاستقلال العضوي لهما بل يعتبر من أهم العوامل التي تعزز الاستقلالية إلى أن مسألة التشكيلة الجماعية تبقى ناقصة ما لم يتم تدعيمها بمعايير معينة منها كيفية اختيار

¹ حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، بحث مقدم في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة عبد الرحمان ميرة ن بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007 .
² المادة 28 من القانون رقم 19 - 13 ينظم نشاطات المحروقات ، مرجع سابق .

الأعضاء إلى جانب تعدد الهيئات التي تمتلك حق الاقتراح وكذا طبيعة الأشخاص المؤهلين حسب اختصاصاتهم المكونين للتشكيلة .

أ - عدم تعدد جهات الاقتراح لوكالتي المحروقات

اكتفى قانون المحروقات الجديد رقم 19-13 بنص المادة 28 منه ، بتحديد عدد أعضاء اللجنة المديرة لوكالتي المحروقات، ومنح صلاحية اقتراحهم جميعا للوزير المكلف بالمحروقات دون أن يفصل في تنوع صفات ومراكز الأعضاء المقترحون .

بالنسبة لوكالتي المحروقات ليس لها أي تعدد في الجهات المخول لها اقتراح أعضائها حسب نص المادة السالفة الذكر ويفهم من ذلك أن طابع الاستقلالية العضوية للوكالتين غير مستقر بل مهدد في أي وقت بتدخلات وضغوطات السلطة التنفيذية أو جهات أخرى ، وعليه فإن تعدد الجهات المقترحة لأعضائها يبرر تنوع الانتماءات وتخصصات الأعضاء مع ضمان قيامهم بوظائفهم في أريحية تامة بعيدا عن أي ضغط كان من أي جهة كانت .

وبالرجوع إلى سلطات الضبط الاقتصادي يتضح أن هناك تباين فيما يخص تعدد الجهات المقترحة لأعضائها ، إذ نلاحظ أن تعدد جهات اقتراح تعيين هؤلاء الأعضاء من بينهم على سبيل المثال لا الحصر ، مجلس المنافسة إذ نجد من بين أعضائه عضو يتم اقتراحه من طرف وزير الداخلية وعضوين آخرين بصفة قاض يتم اقتراحهما من طرف وزير العدل هذا بالإضافة إلى أعضاء يتم اقتراحهم من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة¹ .

إلى جانب نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث يعين أعضاؤها حسب قدراتهم في المجال المالي والمصرفي أو من بين مسؤولي الأشخاص المعنويين المصدرين للقيم

¹ المادة 24 من الأمر رقم 03 - 03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 ، ج . ر . ع 43 صادر في 20 جويلية 2003 ، يتعلق بالمنافسة ، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 08 - 12 مؤرخ في 25 جوان 2008 ، ج . ر . ع 36 صادر في 02 جويلية 2008 .

المنقولة بالإضافة إلى قاض يقترحه الوزير المكلف بالعدل ، وأستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي ، وعضو آخر يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين ، إلى جانب عضو آخر يقترحه محافظ بنك الجزائر¹ .

ب - عدم النص على معيار التخصص والكفاءة في أعضاء وكالتي المحروقات

لم يأت قانون المحروقات الجديد رقم 19 - 13 بأي جديد يذكر شأنه في ذلك شأن القانون السابق 05- 07 (الملغى جزئيا) إذ لم يشر في مواده إلى المعايير التي على أساسها يتم اقتراح واختيار أعضاء تشكيلة اللجنة المديرية لوكالتي المحروقات ولا حتى الشروط الواجب توفرها فيهم من ناحية الكفاءة والتخصص هذا بالرغم من أهمية هذا القطاع مما يؤثر سلبا على الاستقلالية العضوية والوظيفية لوكالتي المحروقات و يترك المجال مفتوحا أمام السلطة التنفيذية لكي تقترح من تشاء أو تعين من تشاء ليس على حسب الكفاءة إنما على حسب الولاء لا غير وهذا الأمر من شأنه التأثير على وكالتي المحروقات وخاصة في الجانب المتعلق بمصطلح " سلطتان مستقلتان " إذ يبقى هذا الأخير مجرد مصطلح لا غير .

ومن جانب آخر فان بعض سلطات الضبط قد أسعفها الحظ من خلال تشكيلة مختلفة ومتميزة من ناحية الانتماء المهني وطبيعة تخصصاتهم كما هو الشأن في (مجلس المنافسة² ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها³) .

¹ المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 مؤرخ في 23 ماي 1993 ، يتعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج . ر . ع 34 صادر في 23 ماي 1993 ، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 96 - 10 مؤرخ في 10 جانفي 1996 ، ج . ر . ع 03 صادر في 14 جانفي 1996 ، و بموجب قانون رقم 03 - 04 مؤرخ في 17 جانفي 2003 ، ج . ر . ع 11 صادرة في 19 فيفري 2003 ، المعدل والمتمم بالقانون 08 - 12 المؤرخ في 25 جويلية 2008 ، ج . ر . ع 36 لسنة 2008 .

² المادة 24 من الأمر رقم 03 - 03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 ، ج . ر . ع 43 صادر في 20 جويلية 2003 ، يتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق .

³ المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 مؤرخ في 23 ماي 1993 ، يتعلق ببورصة القيم المنقولة ، مرجع سابق.

ج - تحديد عهدة أعضاء وكالتي المحروقات

يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة إدارية مستقلة ما وأعضائها من بين إحدى الركائز

الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابع الاستقلالية¹.

1 - عدم تحديد عهدة أعضاء وكالتي المحروقات

إن تحديد نظام العهدة يعتبر من بين المؤشرات التي تجسد استقلالية سلطة ضبط ما من الناحية العضوية، بل هي أحد أهم الدعامات لها وشرطا جوهريا لضمان فعالية واستمرارية القيام بوظائفها التي أنشئت من أجلها .

هذا وبالرغم من أهمية وكالتي المحروقات كمنظومة ضابطة لحقل يعتبر من أهم المجالات الحيوية على المستوى الوطني ، إلا أن المشرع الجزائري لم يعتمد نظام العهدة لا في القانون المحروقات القديم رقم 05 - 07 (الملغى) وتعديلاته المتعاقبة، ولا في القانون الجديد رقم 19 - 13 بالرغم من أهميته لأن عدم تقنين هذا الشرط يعتبر مساسا صارخا باستقلالية وكالتي المحروقات ويحد من أداء مهامها على أكمل وجه ناهيك فان عدم الإشارة إلى نظام العهدة قد يعرض أعضاء وكالتي المحروقات إلى جانب رئيسهم للتبعية المطلقة للجهة التي قامت بتعيينهم وبالتالي فهم ليسوا في منأى عن العزل التعسفي في أي وقت من قبلها، هذا من جانب ، ومن جانب آخر فان عدم النص على قابلية تجديد العهدة قد يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية للتلاعب بالوكالتين كيف ما شاءت حسب أهوائها وحسب ولاء الأعضاء ورئيسهم لها، وبالتالي يصبح الهدف الذي أنشئت من أجله هاتان الوكالتان بدون موضوع وأن استقلاليتهما تبقى مجرد حبرا على ورق .

2 - انعدام ضمانات أعضاء وكالتي المحروقات من العزل التعسفي

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، بحث مقدم في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، مرجع سابق .

إن وكالتي المحروقات هما سلطتان إداريتان مستقلتان حسب النص المنشئ لهما ، لكن عدم تحديد هذا النص لنظام العهدة كونه حصانة تحمي بعض أعضاء هيئات الضبط ، تسمح لهم بأداء مهامهم بعيدا عن أي ضغط قد يطالهم من أي جهة كانت لاسيما وأن النظام القانوني يعتبر من بين المؤشرات التي تضمن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة أو تبعيتها للسلطة التي قامت بتعيينهم وهي نفس الجهة التي قد تقطع عهدتهم دون سابق إنذار سواء بسبب عدم الولاء لها أو بسبب أخطاء جسيمة أو بصدور أحكام قضائية ، وهذا الأمر غير مقبول وغير ممكن قانونا .

أ - قابلية عهدة أعضاء وكالتي المحروقات للقطع :

بالرجوع إلى نص المادة 28 الفقرة الثانية من قانون المحروقات 19 - 13 الجديد نجد أنه " في حالة شغور منصب أحد أعضاء اللجنة المديرية بسبب الوفاة ، أو الاستقالة ، أو الإقالة ، أو أي مانع آخر ، يتم استخلافه وفقا للشروط التي تم تعيينه بها " ، ففي الحالتين الأولى والثانية أي في حالة الوفاة أو الاستقالة هنا لا يثار أي إشكال في نص المادة السالفة الذكر ، إنما الإشكال الذي يثار هو أن المشرع لم يوضح في النص الأسباب المؤدية إلى الإقالة ولم يقدم في سبيل ذلك أي تبرير لا سيما إن كانت هذه الإقالة مستندة إلى تبريرات غير مشروعة كعدم الولاء للجهة التي اقترحتة مثلا أو لسبب آخر يعتبر غير مشروع في نظر القانون ، وقد كان على المشرع تكريس الضمانات الضرورية لأعضاء وكالتي المحروقات وتحصينهم من أي خرق قد يؤدي إلى عزلهم خلال مدة عضويتهم وذلك ترسيخا لمبدأ الاستقلالية العضوية .

ب - ديمومة عهدة أعضاء وكالتي المحروقات :

إن عدم النص على تحديد عهدة أعضاء اللجنة المديرية لوكالتي المحروقات المعينين من قبل رئيس الجمهورية لا تنتهي مهامهم بحسب النص إلى في حالات التنافي المنصوص عليها في المادة 32 من قانون 19 - 13 ، أو في حالة صدور أحكام قضائية سالبة للحرية في حق أي عضو من أعضاء اللجنة المديرية " تتنافى مهام أعضاء اللجنة المديرية والأمين العام مع أي

نشاط مهني آخر ، أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية ، أو وظيفة عمومية ، أو كل امتلاك لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات بصفة مباشرة أو غير مباشرة .

وتتهى مهام الرئيس أو أي عضو من أعضاء اللجنة المديرية أو الأمين العام ، حسب الأشكال التي تم تعيينه بها :

* في حالة ممارسة إحدى المهام الأخرى المذكورة أعلاه ،

* أو في حالة صدور ضده إدانة قضائية سالبة للحرية " .

3 - الجهة المختصة بالتعيين لأعضاء وكالتي المحروقات:

إن الجهة المختصة بالتعيين لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، ومن ضمنها سلطتي ضبط المحروقات هي من صلاحيات رئيس الجمهورية الذي يبقى صاحب القرار الأول والأخير المهيمن على هذه الصلاحية في غياب إشراك المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إلى جانب السلطات التمثيلية الوطنية في هذه العملية ، باستثناء سلطة واحدة فقط يشارك فيها رئيسا غرفتي البرلمان في اختيار أعضائها ولكن دون تحديد العدد وهو المجلس الوطني لحقوق الإنسان كما يشارك في الاختيار الجمعيات الناشطة في مجال حقوق الإنسان والنقابات والمنظمات المهنية لكن دون تحديد العدد أيضا ، إلى جانب ذلك نجد أن هناك تركيز لسلطة التعيين لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة باستثناء سلطتين فقط وهما :

1 - الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية .

2 - لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها .

ففي الأولى يختص رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الوكالة فقط طبقا للمرسوم رقم 308/15 المادة 15 منه أما باقي الأعضاء فيختص بتعيينهم وزير الصحة بموجب قرار بناء على اقتراح من السلطة التي يتبعونها طبقا للمرسوم 308/15 المادة 11 منه ، أما بالنسبة للجنة تنظيم

البورصة ومراقبتها يختص بتعيين رئيسها الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 175/94 باقتراح من وزير المالية ، أما باقي الأعضاء فيعينون بقرار من وزير المالية طبقا لنص المادة 6 من المرسوم 174/94¹ .

ثانيا : حدود الاستقلالية العضوية

استتباطا لما تقدم عرضه نلمس أنه بموجب القوانين والنصوص المنشئة والمنظمة لوكالتي المحروقات كونها من السلطات المستقلة يتضح وجود تناقضات واختلالات على مستوى الضمانات الممنوحة لأعضاء سلطتي ضبط المحروقات رغم تصنيفها سلطة مستقلة ، ويبدو ذلك واضحا من خلال هشاشة نظامها القانوني من خلال :

1- عدم التطرق لنظام العهدة في النظام القانوني لوكالتي المحروقات من شأنه تهديد عضوية الأعضاء ويجعلهم خاضعين وتابعين لتوجيهات الجهة التي قامت بتعيينهم وهذا الأمر يجعل منهم موالين للسلطة التنفيذية وموظفون شأنهم في ذلك شأن قرائهم في الإدارة الكلاسيكية لا غير .

2- عدم النص على قابلية العهدة على التجديد يجعل من الأعضاء في وكالتي المحروقات مجرد موظفون عاديون تابعين للسلطة التنفيذية ملتزمين بمناصبهم التي تم تعيينهم فيها ولا يغادرونها إلا في حالات مذكورة بالمطمة الثانية من المادة 28 من قانون المحروقات رقم 19 - 13 وهي إما " بالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة أو أي مانع آخر " شأنهم في ذلك شأن أي موظف عادي .

وهذا أمر مخالف للقوانين والنصوص المنشئة والمنظمة لوكالتي المحروقات كونها من السلطات المستقلة .

هذا إلى جانب هيمنة رئيس الجمهورية فيما يخص طريقة التعيين وإقصاء البرلمان بغرفتيه إلى جانب الجمعيات .

¹ يعيش تمام أمال : نفس المرجع .

3- إن عدم ذكر نوع التركيبة والاختصاص والكفاءة لبعض السلطات الإدارية المستقلة كما هو الشأن في وكالتي المحروقات قد يؤثر على تنوع التمثيل بداخلها ، مما يحد من استقلاليتها نسبيا .

4- تبعية وكالتي المحروقات ولو بصفة غير مباشرة للسلطة التنفيذية من خلال نصوص المواد : المادة 25 ، والمادة 26 ، والمادة 27 من قانون المحروقات الجديد، ومسألة تنصيب مجلس المراقبة لدى كل وكالة من وكالات المحروقات ، والاختصاصات المتنوعة التي أوكلت له والذي تم اقتراحه من طرف الوزير الأول ، ومنه نستطيع القول بأن استقلال وكالتي المحروقات هو استقلال نسبي إذ لم نقل شكلي على الورق.

الفرع الثاني

الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

أولا : مظاهر الاستقلالية الوظيفية

هناك جملة من المؤشرات التي يمكننا الاستدلال بها لتبيان الاستقلال الوظيفي لوكالتي المحروقات منها الاستقلال المالي والإداري وكذا تمتعهما بالشخصية المعنوية إلى جانب إعدادهما لنظامهما الداخلي .

1 - الاستقلال المالي والمحاسبي لوكالتي المحروقات :

أ - الاستقلال المالي لوكالتي المحروقات :

إن الاستقلال المالي هو الذي يميز جهة إدارية خاضعة للجهاز التنفيذي عن أخرى مستقلة عنه، ويتمثل ذلك في الذمة المالية ما إذا كانت مستقلة عن الذمة المالية للدولة أم لا ، وعلى هذا الأساس فإن وكالتا المحروقات تختص بمراد مالية خاصة بها استنادا إلى نص المادة 36

من قانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات " توفر الموارد المالية لوكالتي المحروقات عن طريق :

-صفر فاصل خمسة (0.5) في المائة من عائدات الإتاوة المذكورة في المادة 67 من هذا القانون ، ويوزع المبلغ الموافق لهذه النسبة من قبل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات على النحو التالي :

*ستون (60) في المائة لفائدة الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات ،

*أربعون (40) في المائة لفائدة سلطة ضبط المحروقات ،

-عائدات الخدمات المقدمة من قبل كل وكالة من وكالتي المحروقات ،

-كل عائد مرتبط بمهام كل منهما ."

ومن ذلك فان وكالتي المحروقات تتمتعان بسلطة وضع ميزانيتها بصفة مستقلة عن ميزانية وزارة الطاقة ، كما تقومان بإعداد تقرير وبيان سنوي الخاص بالمستحقات والديون وإعداد حسابات الحواصل والنتائج ، كما لها الحق في استعمال حساب النواتج وفتح الحسابات الجارية باسمها ونظام التسبيقات وحسابات الإيداع وكل ذلك ضمن الشروط القانونية المعمول بها.

هذا وما تجدر الإشارة إليه إلى أن وكالتي المحروقات وخلال الستة أشهر الأولى من إنشائها ومن أجل السير الحسن لها استفادت من تسبيق مالي مصدره الخزينة العمومية وذلك بموجب اتفاقية بينهما وقد تم تحديد كيفية دفع وسداد هذا التسبيق بذات الاتفاقية من اجل تمكين وكالتي المحروقات من القيام بنشاطهما على أكمل وجه وكل ذلك استنادا إلى المظتين الأخيرتين 3 و 4 من نص المادة 15 من قانون المحروقات رقم 15 - 07 (الملغى جزئيا).

ب - الاستقلال المحاسبي لوكالتي المحروقات :

إن السلطات الإدارية المستقلة في مجملها تخضع للقانون العام ومحاسبة هذه الأخيرة هي محاسبة عمومية تخضع من حيث الرقابة إلى القاضي الإداري ، وعلى عكس ذلك ونظرا للطبيعة التجارية التي تمتاز بها وكالتي المحروقات من حيث السرعة والمرونة في التعاملات التجارية استبعدتها المشرع ولم يخضعها لأحكام القانون الإداري لا سيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما ، وبالقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما استنادا إلى نص المادة 24 من قانون رقم 19 - 13 الجديد المتعلق بالمحروقات على أن تضبط محاسبة وكالتي المحروقات حسب الشكل التجاري استنادا إلى نص المادة 34 منه على أن تخضع محاسبة وكالتي المحروقات لرقابة محافظ الحسابات طبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول¹ استنادا إلى نص المادة 35 من نفس القانون.

2 - الاستقلال الإداري لوكالتي المحروقات :

يخول للجنة المديرية عن طريق رئيسها التصرف باسم وكالة المحروقات لممارسة المهام الموكلة لهذه الوكالة بموجب هذا القانون استنادا إلى نص المادة 30 من قانون 19 - 13 حيث يرأس اللجنة المديرية ويقوم بإدارة وكالة المحروقات ويتمتع بكل الصلاحيات فيها فيما يخص الأمر بالصرف كما يمكنه تعيين العمال وفقا للصلاحيات المخولة له قانونا كما يمكنه فصل أي عامل باستثناء أعضاء اللجنة المديرية وأمينها العام كما يقوم بتنفيذ نظام أجور المستخدمين وإدارة أملاك وكالة المحروقات وفي استطاعته اقتناء الممتلكات المنقولة والعقارية واستبدالها والتنازل عنها ، يتصرف الأمين العام لوكالة المحروقات وتحت إدارة رئيس اللجنة

¹ قانون رقم 07 - 11 مؤرخ في 25 نوفمبر 2007 ، يتضمن النظام المحاسبي والمالي، ج . ر . ع 74 صادر في 25 نوفمبر 2007 ، معدل بالأمر رقم 08 - 02 مؤرخ في 24 جويلية 2008 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ، ج . ر . ع 42 صادر في 27 جويلية 2008 ، الذي ألغى أمر رقم 75 - 35 مؤرخ في 29 أبريل 1975 المتضمن المخطط المحاسبي ، ج . ر . ع 37 صادر في 9 ماي 1975 .

المديرة ويساعده في إدارة وكالة المحروقات وسيرها استنادا الى نص المادة 31 من نفس القانون .

3 - تمتع وكالتي المحروقات بالشخصية المعنوية في ظل قانون 19 - 13 :

إن مفهوم الاستقلالية بالمعنى القانوني ، يعني أن هذه السلطات لا تخضع لأي رقابة سلمية أو وصائية كانت ، وهذا بغض النظر إن كانت هذه الهيئات تتمتع بالشخصية القانونية أم لا باعتبار أن هذا العنصر ليس معيارا محددًا في قياس درجتها .

وفي هذا الصدد يتفق الفقه وخاصة الفرنسي منه انطلاقًا من تعريف مصطلح السلطات الإدارية المستقلة على عدم تمتعها بالشخصية المعنوية بالإضافة إلى الفقه ، فان قاموس القانون الإداري هو الآخر يعرف هاته السلطات على أنها هيئات عمومية لا تتمتع بالشخصية القانونية ، وعلى غرار المشرع الفرنسي فان المشرع الجزائري لم يخرج عن هذا المبدأ بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشاؤها قبل سنة 2000¹.

ويتعلق الأمر بكل من مجلس النقد والقرض ، واللجنة المصرفية ، ولجنة تنظيم ومراقبة البورصة ، وكذا بالنسبة لمجلس المنافسة.

أما وانطلاقًا من سنة 2000 ومع إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية عرف المشرع الجزائري منحى آخر وذلك باعترافه بالشخصية المعنوية لكل السلطات المنشأة من هذا التاريخ إضافة إلى بعض السلطات المنشأة من قبل بمناسبة تعديل قوانينها المنشئة .

أ - أهلية التقاضي لوكالتي المحروقات :

إن من بين المهام المخولة لرئيس اللجنة المديرة التصرف باسم وكالة المحروقات لممارسة المهام الموكلة لها بموجب هذا القانون استنادًا إلى نص المادة 30 من قانون المحروقات رقم 19 - 13 وبموجب ذلك يقوم رئيس اللجنة المديرة لوكالة المحروقات بتمثيلها أمام الجهات

¹ بوجملين وليد : سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق.

القضائية كونها مدعية أو مدعى عليها كما يقوم بتمثيلها أيضا في جميع أعمالها في الحياة المدنية أو بتفويض جزء من هذه الصلاحيات .

* إن الاعتراف بالشخصية المعنوية لوكالتي المحروقات من شأنه إحداث نتائج وآثار هامة من حيث :

ب - أهلية التعاقد لوكالتي المحروقات :

إن من بين النتائج المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية أهلية التعاقد وهذا ما نجده في نص المادة 40 من قانون رقم 19 - 13 إذ تخول هذه المادة لوكالتي المحروقات إبرام ما تشاء من الاتفاقيات أو العقود مع الغير سواء كان هذا الغير من الهيئات الوطنية أو الأجنبية ، كما يجب أن تخضع هذه الاتفاقيات أو هذه العقود للقانون الجزائري ، ويجب أن تتضمن بند على اللجوء إلى طريقة تسوية النزاعات بالتراضي قبل عرضها على المحاكم المختصة، كما يمكن أن تتضمن هذه العقود بندا للتحكيم يسمح عند الاقتضاء بتسوية النزاعات عن طريق التحكيم الدولي استنادا إلى نص المادة 54 من قانون المحروقات 19 - 13 .

ج - مسؤولية وكالتي المحروقات :

أن من بين النتائج المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية أيضا لوكالتي المحروقات مسؤولية الشخص المعنوي وبذلك فهي مسؤولة عن كافة تصرفاتها الموجبة للتعويض ، وهذا ما أكدته المادة 69 من قانون المحروقات 19 - 13 التي نصت على ما يلي :

" لا تتحمل الدولة أي التزام ولا أي ضمان تمويل مرتبط بنشاطات المنبع ، وليست بأي حال من الأحوال مسؤولة عن الأعمال والأحداث الناجمة عن ممارسة هذه النشاطات ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تقديم مطالب مباشرة أو غير مباشرة من طرف شخص كان ضد الدولة ...يسبب أي أضرار أو عواقب مهما كانت طبيعتها ، ناجمة عن عمليات المنبع و/أو أدائها "

4 - إعداد وكالتي ضبط المحروقات لنظامها الداخلي :

إن استقلالية أي سلطة إدارية مستقلة قدرتها على وضع نظامها الداخلي بكل حرية وهي من تختار ما يناسبها من مجموع القواعد القانونية التي تقرر كيفية تنظيمها وتسييرها دون مشاركة أحد¹ .

وعلى هذا الأساس تبنت اللجنة المديرية لوكالتي المحروقات نظاما داخليا خاصا بها يحدد القواعد التي تحكم أو تضبط سير عملها إلى جانب ضبطها لقواعد النصاب القانوني ونظام المداولات فيها وهذا ما أكدته المادة 29 من قانون المحروقات رقم 19 - 13 .

حيث انه وبالرغم من ذلك لم نلمس استقلالية حقيقية مجسدة قانونا إذ تحتفظ السلطة التنفيذية ببعض الوسائل من شأنها التأثير والحد من هذه الاستقلالية وذلك ما نستعرضه من خلال حدود الاستقلالية .

ثانيا : حدود الاستقلالية الوظيفية

يبدو أن المشرع الجزائري لم يستقر على رأي نهائي فيما يخص اعترافه لوكالتي المحروقات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلى جانب إعطائه الحق لهما في إعداد نظامهما الداخلي ، إذ أن التعديلات المتعاقبة على قانون المحروقات جاءت متذبذبة فيما يخص الاستقلالية الوظيفية نسبيا أو تكاد أن تكون استقلالية شكلية على الورق فقط ، وربما يرجع ذلك إلى حساسية هذا القطاع من جهة وإلى الضغوطات الداخلية والخارجية من جهة ثانية ومن خلال ذلك نستنتج أن استقلالية وكالتي المحروقات ليست مطلقة إلى إشعار آخر ، إذ قام المشرع باستبدال المجلس الاستشاري لديها ووضع بدلا عنه مجلس المراقبة بمجرد تعديل قانون المحروقات رقم 05 - 07 على المادة 12 فقرة 18 بموجب أمر رقم 06 - 10 مؤرخ في 29 يوليو سنة 2006 المادة 12 المعدلة في فقرتها 27 على أنه :

¹ حدرى سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، مرجع سابق .

" تنشأ لدى كل وكالة محروقات هيئة تدعى " مجلس المراقبة " تكلف بمتابعة ممارسة مهام الوكالة في إطار تنفيذ السياسة الوطنية في مجال المحروقات ، يبدي مجلس المراقبة آراء ويقدم توصيات حول نشاطات اللجنة المديرة للوكالة ، ويرسل تقريرا سنويا إلى الوزير المكلف بالمحروقات ، تحدد تشكيلة مجلس المراقبة وتنظيمه وسييره عن طريق التنظيم ، تشارك اللجنة المديرة في أشغال مجلس المراقبة " .

وبعد حوالي أربع سنوات من تاريخ استبدال المجلس الاستشاري بمجلس المراقبة استنادا الى تعديل سنة 2006 صدر المرسوم التنفيذي رقم 10 - 289 الذي يحدد تشكيلة مجلس المراقبة¹.

وعلى اثر التعديل الأخير في قانون المحروقات الجديد رقم 19 - 13 نصت المادة 25 منه على أنه لكل من وكالتي المحروقات مجلس مراقبة ، يتكون هذا الأخير حسب نص المادة 26 من نفس القانون على خمسة (05) أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات لكفاءتهم في الميدان الفني والاقتصادي والقانوني في مجال المحروقات ، وهذا خلافا للنص في ظل قانون المحروقات رقم 05 - 07 (الملغى) إذ كان مجلس المراقبة مشكلا من عشر (10) أعضاء ممثلين عن جهات وزارية .

وبالرجوع إلى نص المادة 26 من قانون المحروقات المشار إليها أعلاه ، فإنه يتم تعيين أعضاء مجلس المراقبة الخمسة (05) بمن فيهم الرئيس بموجب مرسوم رئاسي لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وهذا بناء على اقتراح من الوزير الأول .

إن تدعيم مكانة ودور مجلس المراقبة لدى وكالتي المحروقات وذلك بتزويده بالعديد من الصلاحيات الرقابية المعتبرة والتي كانت بعضها مخولة للوزير في ظل قانون المحروقات

¹ مرسوم تنفيذي رقم 10 - 289 مؤرخ في 14 نوفمبر 2010 ، يحدد تشكيلة مجلس المراقبة المنشأ لدى وكالتي المحروقات وتنظيمه وسييره ، ج . ر . ع 71 صادر في 24 نوفمبر سنة 2010 .

القديم 05 - 07 هو دليل على استقلالية متذبذبة لوكالتي المحروقات أمام مجلس المراقبة هذا الأخير

الذي يمارس رقابة قبلية على الوكالتين ورقابة أخرى بعيدة .

أولاً : الرقابة القبلية على وكالتي المحروقات :

أ - موافقة مجلس المراقبة على ميزانية وكالتي المحروقات :

نصت المادة 27 من قانون المحروقات رقم 19 - 13 على أن " يتكفل مجلس المراقبة بمتابعة ومراقبة ممارسة مهام اللجنة المديرية ويتولى في هذا الإطار ما يأتي :

- الموافقة على.....والميزانية وحصيلة الانجازات التي حققتها وكالة المحروقات ..."

ومنه ومن خلال نص المادة السالفة الذكر قام المشرع بإخضاع ميزانية وكالتي المحروقات للموافقة القبلية لمجلس المراقبة مما يعتبر شكلا من أشكال تقييد الاستقلالية الوظيفية لوكالتي المحروقات وحد من حدودها ، في حين أنه وفي قانون المحروقات القديم 05 - 07 المادة 12 منه الفقرة الخامسة نجد أنها لم تشر في مضمونها على موافقة وزير الطاقة أو غيره على ميزانية وكالتي المحروقات، إنما تخضعان لمراقبة الدولة طبقا للتنظيم المعمول به .

ب - موافقة مجلس المراقبة على تنظيم وكالتي المحروقات :

تتمتع وكالتي المحروقات بصلاحيات وضع تنظيمهما وكيفية سيرهما وفقا للاستقلالية

الممنوحة لهما ، وقد نصت المادة 29 من قانون المحروقات رقم 19 - 13 على أن :

" تتبنى اللجنة المديرية نظاما داخليا يحدد على وجه الخصوص القواعد التي تحكم سيرها وقواعد النصاب القانوني والمداولات ."

أما قانون المحروقات القديم رقم 05 - 07 فقد نصت المادة 12 منه في الفقرة 26 على أن:

"... تصادق اللجنة المديرية على نظامها الداخلي الذي يحدد التنظيم الداخلي، وطريقة السير والقانون الأساسي للمستخدمين".

وبعد تعديل الفقرة سنة 2006 أصبحت على النحو التالي/

".... ويحدد النظام الداخلي لكل وكالة سلم أجور مستخدمي كل وكالة بعد موافقة الوزير المكلف بالمحروقات...".

وعليه يلاحظ زيادة نطاق أحكام التنظيم الداخلي لوكالاتي المحروقات في ظل قانون المحروقات الجديد رقم 19 - 13 ، إذ توسع ليشمل على وجه الخصوص القواعد التي تحكم سير الوكالتين ، وقواعد النصاب القانوني والمداولات ، مع حذف القواعد المتعلقة بأجور المستخدمين ، بينما كان يشمل في ظل قانون المحروقات القديم رقم 05 - 07 عنصرين فقط وهما التنظيم الداخلي والقانون الأساسي للمستخدمين ، كما يلاحظ اشتراط المشرع في ظل قانون المحروقات الجديد رقم 19 - 13 إلزامية موافقة مجلس المراقبة على تنظيم الوكالتين المقترح من طرف لجنتيهما المديريتين ، طبقا لنص المادة 27 منه .

ج - موافقة مجلس المراقبة على نظام أجور وكالتي المحروقات :

إلى جانب ما تم ذكره أعلاه يضاف إلى الأحكام الجديدة التي جاء بها قانون 19 - 13 تكليف مجلس المراقبة بالموافقة على نظام أجور مستخدمي وكالتي المحروقات ، بالإضافة إلى الموافقة على أجور أعضاء اللجنة المديرية والأمين العام .

1 - الموافقة على أجور مستخدمي وكالتي المحروقات :

نصت المادة 12 من قانون المحروقات القديم رقم 05 - 07 فقرة 30 منه على أن :

" يحدد النظام الداخلي لكل وكالة سلم أجور مستخدمي كل وكالة ..".

دون أي إشارة لتدخل الوزير أو اشتراط موافقته ، وهذا ما أكدته المادة نفسها حين عدتت
صلاحيات رئيس اللجنة المديرية كما يلي :

" يتولى رئيس اللجنة المديرية تسيير وكالة المحروقات المعنية ويضطلع بكل الصلاحيات
الضرورية ، ولاسيما فيما يخص :

- تعيين كل الموظفين والأعوان وفصلهم ، - أجور المستخدمين " .

هذا وبعد تعديل قانون المحروقات رقم 05 - 07 بموجب الأمر رقم 06 - 10 ، الذي مس
نص المادة 12 اشترط موافقة الوزير المكلف بالمحروقات على نظام أجور مستخدمي وكالتي
المحروقات ، غير أن الفقرة المتعلقة بصلاحيات رئيس اللجنة المديرية لم يمسهما التعديل .

وفي ظل قانون المحروقات الجديد رقم 19 - 13 المادة 27 منه ، فقد تم تحويل إجراء
الموافقة على أجور مستخدمي وكالتي المحروقات من الوزير المكلف بالمحروقات إلى مجلس
المراقبة :

" يتكفل مجلس المراقبة بمتابعة ومراقبة ممارسة مهام اللجنة المديرية ويتولى في هذا الإطار ما
يأتي :

- الموافقة على نظام أجور مستخدمي وكالة المحروقات " .

**2 - الموافقة على نظام أجور أعضاء اللجنة المديرية والأمين العام لكل من وكالتي
المحروقات :**

نصت المادة 12 من قانون 05 - 07 (الملغى) :

"....تحدد أجور رئيس اللجنة المديرية وأعضائها عن طريق التنظيم..." .

إلا أن المشرع في قانون المحروقات الجديد 19 - 13 أغفل النص على الجهة المخولة لها
تحديد النظام القانوني الذي يخضع له أعضاء وكالتي المحروقات ، بينما خول صلاحية

الموافقة عل أجورهم إضافة إلى أجر الأمين العام، لمجلس المراقبة بموجب نص المادة 27 منه:

" يتكفل مجلس المراقبة بمتابعة ومراقبة ممارسة مهام اللجنة المديرية ويتولى في هذا الإطار ما يأتي :

- الموافقة على أجور أعضاء اللجنة المديرية والأمين العام ."

ثانيا : الرقابة البعدية لمجلس المراقبة على وكالتي المحروقات :

تتمثل الرقابة البعدية لمجلس المراقبة على أعمال وكالتي المحروقات من خلال مصادقته على حصيلة انجازات اللجنة المديرية لكل منهما ، إضافة إلى الموافقة على الإستراتيجية والمخططات التي تم تحقيقها .

أ - موافقة مجلس المراقبة على حصيلة الانجازات التي حققتها وكالتا المحروقات :

إن مفهوم الاستقلالية بالمعنى القانوني ، يعني أن هذه السلطات لا تخضع لأي رقابة كانت وذلك من أجل تحقيق الهدف الذي من اجله أنشئت هذه السلطات وهو تحقيق قواعد المنافسة وإعطاء فعالية أكثر في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي بكل مرونة¹.

إن استحداث هيئة رقابية لدى وكالتي المحروقات مقترحة ومعينة من طرف الوزير الأول ورئيس الجمهورية ، مهمتها المصادقة على تقرير حصيلة أعمالها وانجازاتها وإرساله إلى مصالح الوزير الأول ، ومفاد ذلك الرقابة المحكمة التي تريد أن تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول من خلال مجلس المراقبة على وكالتي المحروقات ، ومنه فإنه ليس بالإمكان أن نتحدث عن استقلالية سلطة إدارية مستقلة بحجم وكالتي المحروقات وضعت تحت رصد مجلس المراقبة المعين من طرف الجهاز التنفيذي مما يجعل من مسالة الاستقلالية ليست نسبية إنما شكلية فقط .

¹ بوجملين وليد : سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص 57 .

ب - موافقة مجلس المراقبة على إستراتيجية ومخططات وكالتي المحروقات :

إن إعداد هذه المخططات والاستراتيجيات هو من الصلاحيات المخولة قانونا لوكالتي المحروقات إلا أن المشرع جعل من مجلس المراقبة وهو عين السلطة التنفيذية يعمل على متابعة وكالتي المحروقات عند انجازها والموافقة عليها بعد الانتهاء منها ، ليرفع مجلس المراقبة تقريرا سنويا إلى الوزير الأول يتضمن عرض حال عن نشاطات وكالتي المحروقات وهذا طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 27 من قانون المحروقات 19 - 13.

وهذا التقرير المرسل إلى الوزير الأول السالف الذكر يعتبر حدا من حدود الاستقلالية الوظيفية التي تقيد من حرية وكالتي المحروقات في ممارسة نشاطهما وذلك نتيجة للرقابة المسلطة عليهما من قبل الوزير الأول عن طريق مجلس المراقبة المقترح من طرفه .

الفصل الثاني

الأحكام الخاصة للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.

يعد القانون رقم 07/05 بمثابة شهادة ميلاد للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات فهو أول قانون ينص على استحداث هذه الهيئات تماشياً مع تشريعات الدول المتقدمة في هذا المجال بغرض تحرير سوق المحروقات من احتكار الدولة لاسيما احتكار شركة سوناطراك له بغرض تشجيع الاستثمار وإدراج العملة الصعبة للنهوض بالاقتصاد الوطني من الأزمات العاصفة به جراء انخفاض أسعار البترول.

إلا أن هذا القانون وأثناء تنفيذه اعترضته إشكالات تقنية وتنظيمية عديدة وصعوبات في ارض الواقع اوجب ضرورة تدخل المشرع الجزائري بغرض تعديله من خلال إصدار الأمر رقم 06 / 10 المؤرخ في 29 يوليو 2006 المعدل والمتمم للقانون السالف الذكر 07/05.

ويمكن القول أن قانون المحروقات 07/05 والأمر رقم 10/06 المعدل والمتمم له جاءت في الحقيقة لدعم ثلاث أولويات رئيسية للحكومة الجزائرية وهي :

- استمرار سوناطراك الشركة الوطنية المتعامل الرئيسي في مجال المحروقات في الجزائر.
- تزايد المداخل المحولة إلى الخزينة العمومية من قطاع المحروقات واستمرار تزايد الاحتياطي الجزائري من العملة الصعبة.
- استمرار قطاع المحروقات كقطاع قائد ومساهم أساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر.¹

إلا أن العقوبات التنظيمية والقانونية التي تبرز من خلال القانون 07/05 جعلت من تحقيق الأهداف السالفة الذكر أمراً شبه مستحيل لتعارض تلك الأهداف مع بعض الضرورات الحتمية كضرورة تحرير قطاع المحروقات من هيمنة سوناطراك وتعزيز القدرة التنافسية لها بدل احتكارها المطلق لسوق المحروقات.

¹ بوحنية قوي، خميس محمد ، قانون المحروقات في الجزائر وإشكالية الرهانات المتضاربة ، دفاثر السياسة والقانون، العدد التاسع، الجزائر، جوان 2013، ص 154.

وهو ما حدا بالمشرع الجزائري للتدخل من جديد بغرض تعديل نص القانون السالف الذكر من خلال إصدار القانون رقم 13 / 01 المؤرخ في 20 فيفري 2013 بغرض تعديل وإتمام القانون رقم 05 / 07 ، وهذا راجع للتخبط الكبير في تنفيذ القانون السالف الذكر لعدم نضجه على الكثير من الأحكام المتعلقة بتنظيم وتسيير الوكالتين ولكونه غامضا في بعض الأحيان كما واجهته صعوبة التطبيق على أرض الواقع بسبب المستجدات المحيطة بتطبيقه كما انه جاء ناقصا وقاصرا من بعض الأحكام الضرورية لحسن سير الوكالتين.

وفي آخر تعديل لقانون المحروقات استقر المشرع الجزائري على تعديل جديد ألغى بموجبه القانون رقم 07/05 نهائيا باستثناء نص المادة 12 منه والتي أنشئت بموجبها السلطات الإدارية المستقلة في قطاع المحروقات وهذا التعديل يتمثل في القانون رقم 19 / 13 المنظم لنشاطات المحروقات.¹

وسنتطرق في هذا الفصل إلى التدقيق أكثر في الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات وبالأخص في الأحكام المتعلقة بالتركيب البشرية والتنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات من خلال تحديد هيئاتها وتركيباتها وطريقة إدارتها وتسييرها وما هي الاختصاصات والصلاحيات المنوطة بها في مجال تنظيم قطاع المحروقات في إطار القانون 19 / 13 السالف الذكر والنصوص التنظيمية المطبقة له.

المبحث الأول

الإطار التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.

إن تنظيم وضبط مجال المحروقات من طرف السلطات الإدارية المستقلة هدفه تنظيم السوق وضمان منافسة شريفة بين المتعاملين الاقتصاديين من خلال تطبيق امثل للقوانين الاقتصادية لاسيما قانون العرض والطلب لتحقيق أكثر ضمان للمنافسة العادلة في المجال الاقتصادي.

وان ضبط هذا المجال لا يكون إلا بأجهزة مهيكلة ومنظمة تنظيما محكما بما يسمح بتسيير امثل ومرن يلبي توجهات وتطلعات السياسة الوطنية ويحقق مردودية ونجاعة اكبر وهو

¹ القانون رقم 13/19 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

الأمر الذي وفق فيه المشرع الجزائري من خلال تنظيمه للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات من خلال تحديده للهيكل القانوني له وتنظيم صلاحياتها واختصاصاتها ومهام كل هيئة وتركيبتها البشرية والوظيفية.

يقصد بالهيكل التنظيمي لوكالتي المحروقات مختلف المديريات المتخصصة المنبثقة عن اللجنة المديرة لكل من سلطة ضبط المحروقات أولا ووكالة النفط ثانيا اذ أن اللجنة المدية لكل منهما تتفرع في شكل مديريات متخصصة للقيام بمهامها على نحو أفضل من التخصص والمهنية.¹

حيث وبالرجوع إلى هيكلت سلطة ضبط المحروقات نجدها تتشكل حسب المخطط المرفق في موقعها الالكتروني على الانترنت² من /

• رئاسة اللجنة المديرة وتنبتق منها خمسة أقسام وهي /
➤ الأمانة العامة.

والتي تتشكل بدورها من ثلاثة مديريات وهي:

(1) قسم الموارد البشرية، الإدارة، الوسائل.

(2) قسم الاتصال.

(3) قسم المحاسبة والمالية.

➤ قسم المراقبة التقنية.

والتي يتفرع منها ثلاث مديريات وهي :

(1) قسم الرقابة التقنية.

(2) قسم الدراسات التقنية.

(3) قسم قاعدة البيانات.

➤ قسم نقل الهيدروكربونات عبر خطوط الأنابيب.

وتتفرع إلى ثلاث مديريات وهي:

(1) قسم إدارة الدراسات ومراقبة الامتيازات.

(2) قسم تنظيم تعريفات النقل.

¹ بو الخضرة نورة، دور وكالتي النفط في ضبط قطاع المحروقات الجزائري، مرجع سابق، ص 80.

² انظر الملحق رقم 01.

3) قسم تسيير صندوق معادلة النقل.

➤ قسم التنظيم الاقتصادي والشؤون القانونية.

ويتفرع إلى ثلاث مديريات وهي :

1) قسم السوق الوطنية.

2) قسم المعادلة والتعويض.

3) قسم الأعمال القانونية.

➤ قسم الأمن والسلامة والبيئة.

ويتفرع إلى ثلاثة مديريات وهي :

1) قسم اللوائح للأمن والسلامة والبيئة.

2) قسم التدقيق والمراقبة للأمن والسلامة والبيئة.

3) قسم الوقاية والإدارة للأمن والسلامة والبيئة.

كما أن تشكيلة الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات لا تختلف كثيرا عن تشكيلة سلطة ضبط المحروقات لاسيما الهيكل الأساسي المتكون من رئاسة الوكالة وأمانة عامة والأقسام المتخصصة.

حيث وبالرجوع إلى هيكلتها نجدها تتشكل حسب المخطط المرفق¹ في موقعها الإلكتروني على الانترنت من /

• رئاسة اللجنة المديرية وتنبثق منها ستة أقسام وهي /
➤ الأمانة العامة.

والتي تتشكل بدورها من أربع مديريات وهي:

1) مديرية الإدارة والموارد البشرية.

2) مديرية الاتصال والعلاقات الخارجية.

3) مديرية المحاسبة والميزانية.

4) مديرية الشباك الوحيد.

➤ قسم التنمية واستغلال المحروقات.

¹ انظر الملحق رقم 02

والتي يتفرع منها ثلاث مديريات وهي :

- (1) مديرية تخزين الطاقة.
 - (2) مديرية التنمية واستغلال المحروقات.
 - (3) مديرية الدراسات الاقتصادية.
- **قسم العقود والشؤون القانونية.**

وتتفرع إلى ثلاث مديريات وهي :

- (1) مديرية المالية، الجباية، والتفتيش.
- (2) مديرية تسيير العقود.
- (3) مديرية الشؤون القانونية.

➤ **قسم تسيير بنك المعطيات الوطني.**

ويتفرع إلى ثلاث مديريات وهي :

- (1) مديرية استقطاب وتحميل المعلومات.
- (2) مديرية التسيير والتحكم في بنك المعلومات.
- (3) مديرية التكنولوجيات والأنظمة المعلوماتية.

➤ **قسم ترقية المجال المنجمي للمحروقات.**

ويتفرع إلى ثلاثة مديريات وهي :

- (1) مديرية الدراسات الإستراتيجية.
- (2) مديرية ترقية المجال المنجمي للمحروقات.
- (3) مديرية البحث عن المحروقات.

➤ **قسم نشاطات الغاز الطبيعي.**

ويتفرع إلى ثلاثة مديريات وهي :

- (1) مديرية السوق الوطنية.
- (2) مديرية السوق الخارجية.
- (3) مديرية الدراسات.

إن المشرع الجزائري ومن خلال القانون رقم 19/13 وحد الهيكل التنظيمي الأساسي للسلطات الإدارية المستقلة من خلال النص على ثلاث هيئات رئيسية تشكل الهيكل الأساسي

للسلطات الإدارية المستقلة سواء للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات أو لسلطة ضبط المحروقات وتتمثل في مجلس المراقبة، اللجنة المديرة، الأمين العام وسنخصص لكل هيئة مطالبا لدراسة تشكيلاتها ومهامها وتركيباتها.

المطلب الأول

مجلس المراقبة

وهي هيئة استحدثت لأول مرة بموجب الأمر رقم 06 - 10 المؤرخ في 29 جويلية 2006 المعدل والمتمم للقانون رقم 05 - 07 والملغى بالقانون رقم 19 - 13 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 المنظم لنشاطات المحروقات.

فوجود هيئة رقابية أمر ضروري لسير عمل السلطات الإدارية المستقلة في قطاع المحروقات وان عدم وجود الهيئات الرقابية في تكوين السلطات الإدارية المستقلة يؤثر على دور ونجاعة وعمل هذه السلطات ما يؤثر بدوره بالسلب على تحقيق النتيجة المرجوة من وجودها هو الأمر الذي أغفله المشرع الجزائري من خلال عدم النص عليها في القانون القديم رقم 05 - 07، أين تدارك الوضع من خلال استحداث هذه الهيئة بموجب الأمر السالف الذكر لكلتا سلطنا ضبط قطاع المحروقات

الفرع الأول

تشكيلة مجلس المراقبة

حيث فالمشرع الجزائري نص على تشكيلة مجلس المراقبة حسب نص المادة 26 من القانون رقم 19 - 13 والذي يتكون من 5 أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات ذات الكفاءة العالية في الميدان والكفاءة هنا تتعلق بالمسار المهني للمرشحين وكذا تكوينهم ودراساتهم ومعارفهم ومكتسباتهم وخبرتهم في ثلاث مجالات وهي المجال الفني والمجال الاقتصادي والمجال القانوني على أن تكون هذه المؤهلات في قطاع المحروقات، وبالنسبة لطريقة تعيين هؤلاء الأعضاء فيتم تعيينهم بمن فيهم الرئيس بموجب مرسوم رئاسي لمدة ثلاثة (3) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بناء على اقتراح من الوزير الأول.

وهو بخلاف ما كان معمولاً به سابقاً من خلال الأمر 10/06 الذي لم يحدد تشكيلة أعضاء مجلس المراقبة أو طريقة تعيينهم واكتفى بإحالة موضوع تشكيلة مجلس المراقبة وتنظيمه وسيره إلى التنظيم، وهو ما صدر بشأنه المرسوم التنفيذي رقم 10 - 289¹ المحدد لتشكيلة مجلس المراقبة وحسب نص المادة 2 منه فهو يتشكل من/

- رئيس يعينه الوزير المكلف بالمحروقات.
- نائب رئيس يعينه الوزير المكلف بالمحروقات.
- ممثل عن رئاسة الجمهورية.
- ممثل عن وزارة الدفاع الوطني،.
- ممثل عن الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية.
- ممثل عن الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.
- ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.
- ممثل عن الوزير المكلف بالبيئة.
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.
- ممثل عن الوزير المكلف بالاستشراف والإحصائيات.
- شخصيتين يعينهما الوزير المكلف بالمحروقات من بين الشخصيات المعترف لها بالكفاءات في مجال المحروقات، ويجب أن تكون لهؤلاء الأعضاء كفاءة في الميدان الذي يعينون فيه وبرتبة مدير على أقل تقدير.
- شخصيتين يختارهما الوزير المكلف بالمحروقات اعتباراً لشخصهما.

إلا أن المشرع الجزائري أبقى على قواعد نظام وسير الوكالتين السائدين قبل نشر القانون رقم 19/13 في الجريدة الرسمية في انتظار تنصيب مجلس المراقبة واللجنة المديرة لكل وكالة حسبما نصت عليه أحكام الفصل الثاني من الباب الثاني من نفس القانون.²

وأضافت المادة 234 من نفس القانون أن النصوص التطبيقية للقانون رقم 07/05 تبقى

¹ المرسوم التنفيذي رقم 10-289 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010، المحدد لتشكيلة مجلس المراقبة المنشأ لدى وكالتي المحروقات وتنظيمه وسيره، ج . ر . ع . 71، مؤرخة في 24 نوفمبر 2010.

² المادة 233 من القانون 19/13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

معمولا بها في نشاطات المحروقات حتى نشر النصوص التطبيقية للقانون رقم 19/13 طالما انها لا تتعارض مع أحكام هذا القانون.

كما أن المشرع الجزائري أشار إلى نقطة مهمة وحساسة في تشكيلة وسير مجلس المراقبة تتعلق بحالة الشغور من خلال النص على هذه الحالة في المادة السالفة الذكر من خلال تحديد حالات الشغور في الوفاة أو الاستقالة أو أي مانع آخر وكذا النص على الإجراء المستوجب تطبيقه في حالة الشغور وهو استخلاف العضو الشاغر منصبه للمدة المتبقية من عهده وفقا للأشكال التي تم تعيينه بها.

كما يجب أن يمارس أعضاؤه مهامهم بكل حياد واستقلالية مع خضوعهم لواجب السر المهني فيما يتعلق بالمعلومات والبيانات التي يطلعون عليها بمناسبة ممارسة مهامهم إلا في الحالات المرخص لهم قانونا الإدلاء بها أو في حالة كونهم ملزمون بذلك.

الفرع الثاني

مهام مجلس المراقبة

إن المهمة الرقابية الموكلة لمجلس المراقبة تتعلق في الأساس بمتابعة ومراقبة ممارسة مهام اللجنة المديرية وطريقة عمله من خلال رفع تقارير سنوية إلى الوزير الأول تتضمن عرض حال عن نشاط وكالة المحروقات ويمكن للمجلس أن يستعين في إطار أعماله بكل هيئة أو شخصية يمكنها نظرا لتجربتها وخبرتها المساهمة في أشغاله ويتولى في هذا الإطار المهام التالية / أولا / الموافقة على الإستراتيجية والمخططات والميزانية وحصيلة الانجازات التي حققتها وكالة المحروقات.

ثانيا / الموافقة على تنظيم وكالة المحروقات المقترح من طرف لجنته المديرية.

ثالثا / الموافقة على أجور أعضاء اللجنة المديرية والأمين العام.

رابعا / الموافقة على نظام أجور المستخدمين في وكالة المحروقات.

كما يقوم مجلس المراقبة بناء على اقتراح اللجنة المديرية بتعيين محافظ حسابات مكلفا بالتدقيق والتصديق على حسابات الوكالة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به والساري المفعول وتخضع الوكالة تحت رقابة الدولة طبقا للتشريع.¹

كما يعد المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعرضه على الوزير المكلف بالمحروقات للموافقة عليه ويجتمع المجلس في الدورات العادية مرتين في السنة وإذا ما اقتضت الضرورة دورة غير عادية فيجتمع المجلس بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلث أعضائه وتم استدعاؤهم كتابيا لحضور الدورات قبل 15 يوما من انعقاد الاجتماع وتصح مداواته بحضور ثلثي الأعضاء على الأقل ويحرر بشأنه محضرا تدون فيه آراء المجلس وتوصياته ويرسل نسخة منه إلى الوزير المكلف بالمحروقات وأعضاء المجلس والوكالة المعنية والتي تضع بدورها كل الوسائل اللازمة لحسن سير عمله.

وتتاط برئيس مجلس المراقبة عدة مهام أساسية بصفة أصيلة وفي حالة غيابه يخلفه نائب الرئيس ويتولى القيام بها وهي /

- يدير أشغال المجلس ويقوم بتنسيقها ويسهر على سيرها الحسن.
- يسهر على التعاون الحسن بين المجلس واللجنة المديرية للوكالة المعنية.
- الاستدعاء إلى الاجتماعات العادية وغير العادية.

المطلب الثاني

اللجنة المديرية

تم النص عليها لأول مرة بموجب المادة 12 من القانون رقم 07/05، وتم الاحتفاظ على نفس اللجنة في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة في قطاع المحروقات في القانون الجديد رقم 19/13 بموجب نص المادة 25 منه، ومن اجل ممارسة مهامها على أكمل وجه تعتمد اللجنة على مديريات متخصصة في مجال المحروقات توكل إليها العديد من المهام ذات طابع تقني متخصص.

¹ المادة 35 من القانون رقم 19/13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

الفرع الأول

تشكيلة اللجنة المديرة

تتكون اللجنة المديرة من رئيس وخمسة أعضاء بمجمل ستة أعضاء ويتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات، وتتألف مهام أعضاء هذه اللجنة مع أي نشاط مهني آخر أو أي عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو أي وظيفة عمومية وتتألف أيضا مع كل امتلاك لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

وبالتالي يكون المشرع قد أوضح حالات التنافي المطلق التي يخضع لها رئيس اللجنة المديرة وباقي أعضائها على خلاف بعض سلطات الضبط الأخرى.¹

إن نظام حالات التنافي بالنسبة لهذه الهيئات لا يستند فقط إلى نصوصها التشريعية الخاصة وإنما يستند في تطبيقه للأمر رقم 01/07 الذي يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض الوظائف والمناصب.²

وفي حالة شغور منصب احد الأعضاء بسبب الوفاة أو الاستقالة أو أي مانع آخر يتم استخلاف العضو وفقا للشروط التي تم تعيينه بها، كما وتنتهي مهام الرئيس أو أي عضو من أعضاء اللجنة في حالة ممارسته إحدى المهام الأخرى المذكورة سالفًا أو في حالة صدور حكم ضده بالإدانة بعقوبة سالبة للحرية ويتم إنهاء المهام حسب الأشكال التي تم تعيينه بها.

كما يجب أيضا أن يمارس أعضاؤها مهامهم بكل حياد واستقلالية مع خضوعهم لواجب السر المهني فيما يتعلق بالمعلومات والبيانات التي يطلعون عليها بمناسبة ممارسة مهامهم إلا في الحالات المرخص لهم قانونا الإدلاء بها أو في حالة كونهم ملزمون بذلك.

¹ بو الخضرة نور، الطابع التجاري لوكالتي المحروقات ووكالتي المناجم آلية جديدة للضبط الاقتصادي، مجلة المنار

للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني، الجزائر، سبتمبر 2017، ص 197.

² امر رقم 01-07 مؤرخ في 01 مارس 2007 يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج. ر. ع . 16 مؤرخة في 07 مارس 2007.

الفرع الثاني

مهام اللجنة المديرة

تعتبر اللجنة المديرة هي قمة السلطة في السلطات الإدارية المستقلة في قطاع المحروقات فهي صاحبة السلطة في التصرف باسم وكالة المحروقات من اجل ممارسة مهامها طبقا للقانون ويقوم رئيس اللجنة بإدارة وكالة المحروقات ويرأس بدوره اجتماعاتها مع تمتعه بكل الصلاحيات الضرورية، وفي إطار تنفيذ هذه المهام خوله المشرع إمكانية تفويض جزء من سلطاته، وتتمثل هذه الصلاحيات من خلال ما جاءت به المادة 30 من القانون رقم 19/13 فيما يلي/

-الأمر بالصرف.

-تعيين العمال وفصلهم باستثناء أعضاء اللجنة المديرة والأمين العام.

-تنفيذ نظام أجور المستخدمين.

-إدارة أملاك وكالة المحروقات.

-اقتناء الممتلكات المنقولة والعقارية واستبدالها والتنازل عنها.

-تمثيل وكالة المحروقات أمام العدالة.

-قبول رفع اليد عن الرهن على المدونات.

-المعارضة وحقوق أخرى قبل أو بعد الدفع.

-وقف الجرد والحسابات.

-تمثيل وكالة المحروقات في جميع أعمال الحياة المدنية.

كما وتتبنى اللجنة المديرة طبقا لنص المادة 29 من القانون رقم 19/13، نظامها الداخلي الذي يحدد على وجه الخصوص القواعد التي تحكم سيرها وقواعد النصاب القانوني والمداولات.

المطلب الثالث

الأمين العام

ولقد تم النص على هذا المنصب لأول مرة بموجب الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 29 يوليو 2006 بعدما أغفله المشرع في القانون رقم 07/05 بعدم النص عليه وهو الأمر الذي تداركه المشرع بموجب الأمر السالف الذكر، ولكون دور الأمين العام ذو أهمية بالغة أبقى التعديل

الجديد لقانون المحروقات (القانون رقم 13/19) على هذا المنصب من خلال النص عليه في المادة 31 منه.

الفرع الأول

تعيين الأمين العام

في إطار ممارسة وكالتي المحروقات لمهامها على أكمل وجه أنشئت لكل وكالة أمانة عامة، يترأسها أمين عام يخضع في إطار القيام بمهامه لإدارة رئيس اللجنة المديرية ويتم تعيين الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات. تتنافى مهام الأمين العام كذلك مع أي نشاط مهني آخر أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو أية وظيفة عمومية أو كل امتلاك لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

ويتم إنهاء مهام الأمين العام حسب نفس الأشكال التي تم تعيينه بها في حالة تحقق حالات التنافي مع وظيفته السالفة الذكر أو في حالة أخرى وهي صدور حكم بالإدانة بعقوبة سالبة للحرية في حقه.

الفرع الثاني

مهام الأمين العام

تناط بالأمين العام مهام مساعدة رئيس اللجنة المديرية في إدارة وكالة المحروقات بغرض سيرها على أكمل وجه، كما أن له اختصاصا أصيلا وهو المشاركة في أشغال اللجنة المديرية ويتولى مهام الأمانة.

الأمين العام كما أعضاء اللجنة المديرية وأعضاء مجلس المراقبة وأعوان كل وكالة ملزم بكتمان السر المهني فيما يتعلق بالمعلومات والبيانات التي اطع عليها بمناسبة ممارسته لمهامه باستثناء أن يكون مرخصا له بالإدلاء بها أو في حالة كونه ملزما بالإدلاء بها، وهو ملزم كذلك بممارسة مهامه بكل حياد واستقلالية¹.

¹ المادة 33 من القانون 13-19 المنظم لنشاطات المحروقات ، مرجع سابق.

المبحث الثاني

اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.

إن الدور الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات دور استراتيجي ومحوري لتعلقه بقطاع جد حساس يمس بسيادة الدولة وباقتصادها وبأمنها المالي ولحيوية هذا القطاع أولاه المشرع أهمية قصوى بغرض مسايرة التغيرات الاقتصادية الحاصلة، من خلال منح اختصاصات وسلطات واسعة لهذه الهيئات المستحدثة تتعدى السلطات الممنوحة للسلطات الإدارية التقليدية بغرض ضبط هذا القطاع.

إن فعالية هذه السلطات المستحدثة في مجال المحروقات يعتمد أساسا على الصلاحيات والسلطات الممنوحة لها ومدى قدرتها على التدخل في ضبط هذا المجال ضبطا محكما يتماشى وأوضاع السوق وفقا للسياسة الاقتصادية العامة للدولة، فكلما كانت صلاحياتها وسلطاتها كبيرة وواسعة في ضبط هذا القطاع كلما كان مردودها اكبر وأنجع مع تحقيقها لأكبر قدر ممكن من الأهداف المرجوة.

كما أن السلطات والصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئات كانت في السابق موزعة على مصالح إدارية مختلفة وان جمع هذه الصلاحيات في سلطة واحد يحقق اكبر قدر من الفعالية والتنظيم والتخطيط والرقابة وضبط أحسن للقطاع.

وهو الأمر الذي يجعل من هذه الهيئات ذات سلطات غير عادية بل يتعدى كونها هيئات تنفيذية تطبق القوانين واللوائح إلى هيئات استشرافية ترسم سياسة الدولة في قطاع المحروقات وهو الدور المنوط بها بموجب القانون رقم 19/13 وهو ما يخولها دورا استراتيجيا ومكانة سامية في أجهزة الدولة الجزائرية.

وهو بخلاف الدور المنوط بمعظم السلطات الإدارية المستقلة في المجالات الأخرى والذي لا يتعدى في بعض الأحيان الدور الاستشاري بإبداء الرأي فقط.

فالسلطات الإدارية المستقلة في قطاع المحروقات تتمتع بنفس المركز قانوني مع تمتع كل وكالة باستقلاليتها المطلقة عن الوكالة الأخرى، مع تمتع كل وكالة بمهام محددة تشريعا مع

تباين الأحكام القانونية المتعلقة بكل وكالة، مع اختلاف صلاحيات كل منها حسب نشاطات قطاع المحروقات المرتبطة بها، ما يجعل من صلاحياتهما تتنوع حسب كل نشاط.

أين تعتمد كل وكالة تنظيمات وتوجيهات ومعايير في المجالات الخاضعة لاختصاصها مع الإمكان الاستعانة والرجوع للمعايير الدولية إن اقتضى الأمر ذلك، مع إشرافها ومراقبتها وتقييمها لتطبيق هذه التنظيمات والمعايير والمقاييس من قبل الشخص الممارس لنشاط المحروقات.¹

كما يتعين على اللجنتين المديريتين لوكالتي المحروقات عقد اجتماعات دورية كل 3 أشهر بغرض تعزيز التنسيق في ممارسة الصلاحيات والمهام الموكلة لكل منها من خلال التشاور بينهما.

وتحقيقا للسير الحسن لضبط قطاع المحروقات اقر المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 19/13 عدة صلاحيات مشتركة بين وكالتي المحروقات نذكر منها ما نصت عليه المواد 38 - 39 - 40 من نفس القانون على التوالي /

أولا / يخول لوكالتي المحروقات إجراء أي مراقبة تتدرج ضمن صلاحياتها، ولها في سبيل ذلك أن تلجا إلى هيئات متخصصة أو إلى خبراء محليين أو أجنبيين.

ثانيا / يخول لوكالتي المحروقات صلاحية الطلب من الممارسين لنشاطات المحروقات أي وثيقة أو معلومة تعد في نظر الوكالتين مفيدة وضرورية لأداء المهام المنوطة بهما ضمن الإطار القانوني، ودون اعتراض الممارسين لنشاطات المحروقات على ذلك بحجة السر التجاري أو الفني للوثائق، مع تحفظ الوكالتين بالسر المهني للوثائق والمعلومات المتحصل عليها.

ثالثا / يخول لوكالتي المحروقات أن تبرما مع الغير عقود خدمات أو اقتناء ممتلكات أو تأجيرها.

كما أن الدور الذي تلعبه وكالتي المحروقات لا يخفى عليه الطابع السلطوي للوكالتين كما هو ظاهر من خلال الصلاحيات والسلطات الممنوحة للوكالتين بموجب القانون رقم 19/13،

¹ المادة 37 من القانون رقم 19/13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

من خلال استخدام أساليب وامتيازات السلطة العامة والمتمثلة في التنظيم والرقابة وتوقيع العقاب.

المطلب الأول

صلاحيات الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات.

إن تنظيم نشاط المحروقات في الجزائر تماشياً مع مبدأ الدولة الضابطة اوجب على المشرع الجزائري إعطاء وكالتي المحروقات سلطات وصلاحيات واسعة من اجل خلق جو المنافسة بين الشركاء الاقتصاديين وإخضاع هذه المنافسة لمعايير الشفافية والنزاهة بغرض كسر احتكار الدولة لقطاع المحروقات من خلال إنقاص هيمنة شركة سوناطراك على القطاع، لما لهذا الاحتكار من دور كبير في تفهقر إيرادات الخزينة العمومية وضعف الاقتصاد الوطني، وان هذه السلطات الواسعة يجب أن تكون في يد سلطة وطنية مستقلة عن السلطات التقليدية الثلاث بغرض تحقيق اكبر أمان للمستثمرين الاقتصاديين.

فأوكل المشرع الجزائري للوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات صلاحيات وسلطات تتعلق أساساً بنشاطات المنبع فقط فهذه الوكالة تختص بكل ما يتعلق بنشاطات المنبع في قطاع المحروقات ولقد عرف القانون 19/13 نشاطات المنبع بالقول " نشاطات التنقيب والبحث عن المحروقات وتقديرها وتطويرها واستغلالها، تشمل هذه النشاطات على وجه الخصوص الفصل والتجزئة والضغط والتجميع والتوزيع والتخزين في عين المكان ووسائل تصريف المحروقات، كما أنها تشمل نشاطات تسيير هذه العمليات وكذا التخلي عن المواقع واعادتها الى حالتها الأصلية.

وفي حالة النشاطات في البحر تشمل نشاطات المنبع ايضاً الدائم القائمة وخاصة تلك المتعلقة بتخزين الغاز وشحنه وتمييعه عند الاقتضاء".¹

¹ المادة 02 من القانون 19-13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

الفرع الأول

المهام الولائية للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات.

نصت عليها المادة 42 من القانون 19/13 على وجه التخصيص ونذكرها تباعا/

• تقييم المجال المنجمي المتعلق بنشاطات المنبع:

وهذا من خلال انجاز دراسات لأحواض تواجد المحروقات والحصول على المعطيات المنجمية لمنابع المحروقات بالوسائل الممكنة للوكالة سواء بوسائلها الخاصة أو بالاستعانة بخدمات الشركات ومكاتب الدراسات.

• إعداد وتحيين كشف احتياطات المحروقات:

من خلال إعداد كشف شامل لاحتياطات المحروقات في الجزائر سواء المستغلة أو المكتشفة مع تحيين هذا الكشف تحيينا دوريا يتماشى ومستجدات نشاطات المحروقات.

• ترقية الاستثمار في نشاطات المنبع:

بغرض جذب وتشجيع الاستثمار في نشاطات المنبع لاسيما الاستثمارات الأجنبية والتي تدر العملة الصعبة على الخزينة العمومية.

• تسيير وتحيين بنك المعطيات الخاصة بنشاطات المنبع.

وتعرف المعطيات على أنها جميع النتائج والمعلومات والعينات الجوفية والدراسات والمعلومات الجيولوجية والجيوفيزيائية والهيدروجيولوجية والجيوكيميائية المتوفرة التي تم اكتسابها أو تحقيقها قبل و / أو بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ أثناء ممارسة لنشاطات المنبع وتتضمن كل هذه النتائج والمعلومات والعينات المعطيات الزلزالية ذات الأبعاد الثنائية والثلاثية والرابعة والتركيبات المتعددة الثلاثية والرابعة والدراسات الجيولوجية - الكهروبايئة والمغناطيسية الكهروبايئة والمعطيات التقنية المتعلقة بما سبق أعلاه.¹

¹ المادة 02 من القانون رقم 19-13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

وتعود ملكية المعطيات للدولة حصريا وتتكفل الوكالة بتسييرها والحفاظ عليها واستعمالها ونشرها ووضعها تحت التصرف بمقابل أو مجانا، ويتعين على الأطراف المتعاقدة مع الوكالة وعلى المنقبين إرسال جميع البيانات للوكالة.¹

ويقصد ببنك المعطيات البنك التي يتضمن المعطيات السالفة الذكر والخاصة بنشاطات المنبع، وتتكفل الوكالة بتسيير بنك المعطيات الخاصة بالاملاك امنجية الجزائرية للمحروقات مع تحيينها مع تحديد شروط الحصول على هذه البيانات او جزء منها او نشرها كما يمكن للوكالة التنسيق مع الهيئات العمومية الاخرى لتسيير البيانات.²

• إعداد معايير وقواعد التأهيل الأولي للأشخاص قصد ممارسة نشاطات المنبع ولتعاملي المنبع.

وهي مجموعة من المعايير والقواعد التي تضعها الوكالة قصد تأهيل الأشخاص للمشاركة في منافسات ممارسة نشاطات المنبع.

حيث انه لا يمكن لأي كان أن يقوم بنشاطات المحروقات ما لم تتوفر فيه القدرات الفنية و / أو المالية الضرورية لأدائها على أحسن وجه حسب نص المادة 07 من القانون رقم 19-13 المنظم لنشاطات المحروقات.

• منح شهادات التأهيل الأولي للأشخاص ولتعاملي المنبع.

وتنص الفقرة الثانية من المادة السابعة على " وما لم يرخص له مسبقا بذلك وفقا لأحكام هذا القانون"، وهذا من خلال منح شهادة تدعى شهادة انتقاء أولي تمنحها الوكالة للأشخاص الذين تتوفر فيهم معايير وقواعد تحددها نفس الوكالة، والتي من خلالها يتم تأهيلهم للمشاركة في المنافسات الخاصة بنشاطات المنبع للفوز بها قصد مباشرة ممارسة نشاطات المنبع.

• انتقاء المساحات التي تكون محل امتياز منبع أو عقود محروقات.

وهي مساحات الاستغلال التي تقوم الوكالة بانتقائها بغرض استغلالها في نشاطات المنبع وهي جزء من الرقعة أو مجموع أجزائها يحد مكمنا أو عدة مكامن للاستغلال تجاريا محل

¹ المادة 18 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

² المادة 19 من المرجع نفسه.

مخطط التطوير الموافق عليه من طرف الوكالة مع مراجعته في حالة دمج ممكن تجاري جديد.

وتعرف الرقعة بأنها جزء معين من المجال المنجمي للمحروقات يتعلق بنشاطات المنبع يتكون من قطعة واحدة أو عدة قطع قد تكون محدودة ببعض الآفاق الجيولوجية وفقا لما هو منصوص عليه في رخصة التنقيب أو في امتياز المنبع أو في قرار الإسناد طبقا لنص المادة 02 من القانون رقم 19/13، وتعرف نفس المادة الممكن على انه نطاق جغرافي يحتوي سطحه أو باطنه على المحروقات.

• إعداد نماذج قرار الإسناد وامتياز المنبع وعقود المحروقات.

حيث تقوم الوكالة بإعداد نماذج لقرار الإسناد وامتياز المنبع وعقود المحروقات وهي مصطلحات تم تعريفها بموجب المادة الثانية من القانون 19/13 ، أين تم تعريف قرار الإسناد على انه القرار الذي تمنح بموجبه الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات الأطراف المتعاقدة الحق في ممارسة نشاطات البحث و/ أو الاستغلال في رقعة معينة.

كما جاء تعريف امتياز المنبع في نفس المادة على انه قرار تمنح بموجبه الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات المؤسسة الوطنية الحق في ممارسة نشاطات البحث و/ أو الاستغلال في رقعة معينة ويحدد حقوقها والتزاماتها.

كما عرفت نفس المادة أيضا عقد المحروقات على انه العقد الخاص بنشاطات المنبع والمبرم بين الأطراف المتعاقدة بموجب شروط القانون السالف الذكر.

• تنظيم المنافسات الخاصة بنشاطات المنبع مع تحديد معايير التقييم والتأهيل المطبقة وإجراءات تقديم العروض وتقييمها.

لاسيما المنافسات المتعلقة بإبرام عقود المحروقات، أين تقوم الوكالة بتحديد القواعد التي تحكم إعلان المنافسة وكذا شروط وكيفيات تقديم العروض واختيارها من اجل إبرام عقد المحروقات، ويجب أن يتضمن إعلان المنافسة شكل التعاقد وأحكام نموذج العقد المقترح للإبرام

ومعايير الاختيار، وفي بعض الأحيان المتطلبات الخاصة التي ينبغي استيفائها.¹

• تبليغ الوزير بمخططات نشاطات المنبع على الماديين المتوسط والطويل وذلك خلال شهر جانفي من كل سنة.

• تشجيع نشاطات البحث العلمي في مجال نشاطات المنبع.

وهو من خلال تشجيع البحث العلمي في نشاطات التنقيب وأعمال الحفر الرامية إلى العثور على المحروقات والكشف عليها.

• السهر على ترقية المحتوى المحلي في إطار نشاطات المنبع.

من خلال ضرورة نص عقد المحروقات على أحكام تركز مبدأ الأفضلية للمؤسسات الجزائرية عند التزود بالسلع والخدمات المنتجة في الجزائر شريطة أن تكون الأسعار والجودة ومواعيد التسليم تنافسية مع ضرورة استخدام اليد العاملة الجزائرية كأولوية لأغراض عمليات المنبع مع ضمان تكوينها في جميع التخصصات بغرض تأهيلها لأداء عمليات المنبع ضمن شروط عقد المحروقات.²

الفرع الثاني

الاختصاصات النوعية للوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات.

• منح رخص التنقيب.

وهي ترخيص بالتنقيب عن المحروقات تمنح من طرف الوكالة وتخول للمنقب الحق غير المطلق في تنفيذ اشغال التنقيب في رقعة معينة.

لا تباشر أعمال التنقيب عن المحروقات إلا بعد الحصول على رخصة ممنوحة من طرف الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات وتكون مدة هذه الرخصة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة لمدة أقصاها سنتين، وتحدد شروط وإجراءات الحصول عليها من قبل الوكالة، طبقاً لأحكام المادة 46 من القانون رقم 19/13.

¹ المادة 90 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات ، مرجع سابق .

² المادة 125 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات، من المرجع نفسه.

وتعد رخصة التنقيب غير قابلة للقسمة أو للتأجير أو للتنازل أو للتحويل ولا تخضع لضمانات أو لكفالات وتخول المنقب صاحب الرخصة حقا غير حصري لمباشرة أشغال التنقيب، ويمكن للوكالة لأسباب مشروعة منصوص عليها في الرخصة وفق شروط إصدارها أن تسحب في أي وقت رخصة التنقيب كما جاء في نص المادتين 47 - 48 من نفس القانون.

• منح قرارات الإسناد المتعلقة بعقود المحروقات.

تمنح الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات لغرض إبرام عقد المحروقات قرار الإسناد الذي يخول للأطراف المتعاقدة الحق في ممارسة نشاطات البحث و / أو الاستغلال على مساحة معينة.¹

ويتضمن قرار الإسناد على الخصوص/

- الرقعة محل عد المحروقات.
- تعيين الأطراف المتعاقدة.
- مخطط البحث.
- شروط وكيفيات الرد الكلي وإعادة الأسطح.
- كيفيات الإبلاغ من طرف الأطراف المتعاقدة بتعيين وتغيير متعامل المنبع.
- المتطلبات المتعلقة بالتحويلات وتغيير المراقبة.
- حالات وشروط تعليقه أو سحبه وكذا أثرهما على عقد المحروقات.
- شروط وكيفيات تحويل ممارسة نشاطات البحث و / أو استغلال المحروقات إلى المؤسسة الوطنية عند انتهاء عقد المحروقات أو فسخه.

• منح امتيازات المنبع للمؤسسة الوطنية.

أجاز القانون 19/13، بان تمارس المؤسسة الوطنية نشاطات المنبع وحدها بموجب امتياز منبع تمنحه إياها الوكالة لمدة أولية قدرها 30 سنة، بغرض البحث أو الاستغلال أو لغرض استغلال المكامن المكتشفة ويحدد امتياز المنبع ما يلي/

¹ المادة 89 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

- الرقعة محل امتياز المنبع.
- أحكام وشروط البحث واستغلال المحروقات.
- أحكام وشروط التقليل ورد الأسطح المتعلقة بالرقعة محل امتياز المنبع.
- شروط سحبه.
- المهلة التي تحوزها المؤسسة الوطنية لتقديم مخطط البحث أو مخطط التطوير حسب الحالة للوكالة للموافقة عليه.
- شروط الاستبقاء للأسطح.
- كيفية إعلام الوكالة عندما يتم تعيين متعامل منبع غير المؤسسة الوطنية.
- شروط تعديله.

• إيداع امتياز المنبع وقرار الإسناد وعقد المحروقات وكذا تعديلاتها لدى الوزير قصد المصادقة عليها وفقا لما ينص عليه القانون 19/13.

وتتم المصادقة عليها بموجب مرسوم من قبل مجلس الوزراء ويدخل حيز التنفيذ بتاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية كما نصت عليه المادة 65 من القانون رقم 19/13.

• الترخيص بعد التشاور مع سلطة ضبط المحروقات بكل إنتاج مسبق.

والإنتاج المسبق طبقا لنص المادة الثانية هو إنتاج المحروقات الذي يسمح بالحصول على المعلومات والميزات الإضافية بخصوص المكنم المكتشف، واللازمة لإعداد مخطط التطوير. ويمكن للوكالة خلال فترة البحث بعد التشاور مع سلطة ضبط المحروقات أن ترخص بالقيام بإنتاج مسبق لبئر أو عدة آبار لمدة تحددها مع ضرورة تحديد طلب الإنتاج المسبق برنامج تقييم هذه البئر أو هذه الآبار، وتحدد رخصة الإنتاج المسبق الشروط التي تتصرف في الإنتاج أو عند الاقتضاء العائدات التي تتجم عنها.¹

¹ المادتين 110-111 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

● مراقبة تنفيذ رخص التنقيب وقرارات الإسناد وامتيازات المنبع طبقا لأحكام القانون
19/13.

أين يمكن لووكالة تثمين موارد المحروقات في إطار ممارسة مهامها أن تطلب من كل شخص يمارس نشاطا للمحروقات باتخاذ كل تصويب أو تعديل فيما يتعلق بالأفعال والأساليب المستخدمة أثناء ممارسة نشاط المحروقات.¹

● الترخيص أو عدم الترخيص بكل إحالة في إطار عقود المحروقات.

وتعني الإحالة في إطار عقود المحروقات تحويل بشكل مباشر أو غير مباشر كلياً أو جزئياً الحقوق والواجبات والسندات و / أو المصالح عن طريق البيع أو التنازل أو المساهمة أو الاندماج أو الانفصال أو عن طريق أي عملية قانونية أخرى بما في ذلك تغيير المراقبة بمفهوم قانون المحروقات وهو التعريف الذي نصت عليه المادة الثانية من قانون المحروقات رقم 19/13، وهذه الإحالة لا تكون إلا بقرار صادر من قبل الوكالة إما بالترخيص أو عدم الترخيص .

● الموافقة على مخططات التطوير ومراجعتها الدورية.

مخطط التطوير طبقاً لنص المادة الثانية هو برامج الأشغال المتعلقة بعمليات التطوير، وفي الإنتاج، واستغلال المحروقات، والتخلي عن الموقع وإعادته إلى حالته الأصلية، يشمل مخطط التطوير على الخصوص تحديد مساحة الاستغلال التي ينبغي تطويرها، والعناصر التقنية والاقتصادية، والمالية، وتحديد موقع نقطة القياس، والإجراءات الأمنية، وإجراءات حماية البيئة وكذا عناصر المحتوى المحلي.

● اتخاذ القرار حول جدوى التخلي المؤقت أو النهائي عن المواقع وحول برنامج التخلي عن المواقع وإعادتها إلى حالتها الأصلية في إطار نشاطات المنبع وهذا بعد استشارة سلطة ضبط المحروقات.

ويقصد بالتخلي عن المواقع وإعادتها إلى حالتها الأصلية هي العمليات اللازمة لضمان التخلي عن المواقع وتفكيكها وإعادة تأهيلها وإعادتها إلى حالتها الأصلية وكضمان لحماية البيئة

¹ المادة 224 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

وينبغي أن تخضع هذه العمليات للمقاييس والمعايير المقبولة عموماً في قطاع المحروقات بتاريخ القيام بها وان تنجز وفق للتشريع والتنظيم الساري المفعول.

وتقع عمليات التخلي عن المواقع وإعادتها إلى حالتها الأصلية المتعلقة بفترة البحث على عاتق المؤسسة الوطنية بموجب امتياز المنبع، وفي حالة عقد المحروقات تقع على عاتق الأطراف المتعاقدة وتحت مسؤوليتهم.¹

• مراقبة مدى احترام المحافظة على المكامن في إطار استغلال المحروقات.

فوكالة تـثمين موارد المحروقات ملزمة بمراقبة مدى احترام المحافظة على المكامن أثناء استغلال المحروقات من طرف المستغلين، وتعني المحافظة على المكامن في إطار استغلال المحروقات بنمط استغلال المكامن الذي يضمن أعلى مستوى إنتاج ممكن وبأقل تكلفة ممكنة بحيث ينسجم مع نسبة استرجاع الاحتياطات إلى أقصى حد ممكن، كما جاءت به المادة الثانية من القانون 19/13.

- المساهمة مع مصالح الوزارة في تحديد السياسة القطاعية في مجال نشاطات المنبع وفي إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بنشاطات المنبع.
- جمع إتاوة المحروقات وإعادة دفعها لإدارة الضرائب.

وهذا بعد خصم المبلغ المطابق للنسبة المحددة في المادة 36 من نفس القانون وهو مبلغ 0.5 بالمائة والمتمثل في المورد المالي لوكالات المحروقات.

• منح الرخص الاستثنائية لحرق غاز نشاطات المنبع.

ويعني حرق الغاز عملية حرق الغاز الطبيعي في الهواء من أجل الوصول إلى استخراج النفط من البئر وهذا لا يكون إلا باستنفاد جيب الغاز المتواجد في البئر.

فحرق الغاز وكذلك تنفيسه ممنوعان إلا في حالات استثنائية ويجب أن تتم بموجب رخصة تمنح من قبل الوكالة بناء على طلب المؤسسة الوطنية أو الأطراف المتعاقدة أو سلطة ضبط المحروقات أو من صاحب الامتياز.¹

¹ حسب نص المادة 115 من قانون المحروقات 19-13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

المطلب الثاني

صلاحيات سلطة ضبط المحروقات.

حيث تعنى سلطة ضبط المحروقات على الخصوص بصلاحيات وسلطات تتعلق أساسا بنشاطات المصب والتي تعرف على أنها نشاطات النقل بواسطة الأنابيب والتكرير والتحويل بما فيها صنع المزلاقات وتجديد الزيوت المستعملة والتخزين والتوزيع وهو التعريف الوارد بنص المادة الثانية من القانون 19/13.

الفرع الأول

اختصاصات سلطة ضبط المحروقات كسلطة ضبط.

وهي الاختصاصات المستشفة من خلال نص المادة 43 من القانون رقم 19/13 والواردة على سبيل التخصيص وهي/

- التنظيم الفني المطبق على نشاطات المحروقات.
- المعايير والشروط المطبقة على انجاز منشآت النقل بواسطة الأنابيب والتخزين.
- التنظيم المتعلق بتطبيق التعريفات ومبدأ الاستعمال الحر من طرف الغير لمنشآت النقل بواسطة الأنابيب والتخزين.

وهذا من خلال ضمان القانون رقم 19/13 حق الاستعمال الحر لمنشآت النقل بواسطة الأنابيب من طرف الغير مقابل تسديد رسم او تعريف غير تمييزية.²

كما ويتم تحديد تعريف النقل بواسطة الأنابيب وفق مبادئ تأخذ بعين الاعتبار النقاط التالية/ -منح ادنى تعريف ممكنة لمستعملي منشآت النقل بواسطة الانابيب مع احترام التشريع والتنظيم المعمول به واحترام ضمان استمرارية الخدمة.

¹ المادة 158 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات ، مرجع سابق.

² المادة 131 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات ، من المرجع نفسه.

-تمكين صاحب الامتياز من تغطية تكاليف الاستغلال بما في ذلك اعتمادات التخلي
ودفع الضرائب والحقوق والرسوم واهتلاك استثماراته والتكاليف المالية وتحقيق نسبة
مردودية معقولة.¹

- التنظيم في مجال الصحة والأمن الصناعي والبيئة والوقاية من المخاطر الكبرى وتسييرها
لاسيما في مجال الانبعاثات الجوية وكذا في مجال حماية المياه الجوفية والطبقات التي
تحتوي على المياه أثناء ممارسة النشاطات محل هذا القانون وهذا باللجوء الى جميع
الوسائل القانونية بما في ذلك الإحالة على الجهات القضائية المختصة.
- تطبيق القواعد الفنية التي تضمن سلامة آبار الإنتاج والحقن والوقاية من المخاطر على
الصحة وسلامة الأشخاص وحماية البيئة وتسييرها وكذا حماية الطبقات التي تحتوي على
المياه خلال مراحل حفر الآبار واستغلالها والتخلي عنها وتحدد هذه القواعد الفنية عن
طريق التنظيم.
- التنظيم المتعلق باستعمال المواد الكيميائية في إطار ممارسة نشاطات المحروقات.
- مراقبة مطابقة ونوعية المنتجات النفطية.
- تطبيق التنظيمات والتوجيهات والمقاييس والمعايير المعدة على أساس أفضل الممارسات
الصناعية الدولية.
- تطبيق العقوبات المنصوص عليها في حالة مخالفة القوانين والتنظيمات المتعلقة بما
ياتي:

-التنظيم الفني المطبق على نشاطات المحروقات.

-التنظيم المتعلق بتطبيق التعريفات وبمبدأ الاستعمال الحر من طرف الغير لمنشات
النقل بواسطة الأنابيب والتخزين.

-التنظيم في مجال الصحة والأمن الصناعي والبيئة.

- مقاييس الغاز الطبيعي ومواصفاته عد عمليات المعالجة.
- المتطلبات الفنية المطبقة لتعداد المحروقات.

كما أضافت المادة 44 من القانون رقم 19/13 بعض الاختصاصات والواردة على سبيل
التكليف لسلطة ضبط المحروقات وهي /

¹ المادة 133 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

• إعداد بعد التشاور مع المؤسسة الوطنية مخطط وطني لتطوير منشآت النقل بواسطة الأنابيب حسب المواد المتدفقة.

• إعداد مخطط وطني لتطوير منشآت تخزين المنتجات النفطية وتوزيعها.

• تحديد مواصفات الغاز الطبيعي بعد عمليات المعالجة.

• تحديد وتبليغ أسعار بيع المنتجات النفطية وأسعار الغاز الطبيعي في السوق الوطنية وتعريفات النقل بواسطة الأنابيب وتعريفات تمييع الغاز الطبيعي وتعريفات فصل غازات البترول المميعة.

اين يتم التفاوض بحرية بشأن سعر بيع الغاز الطبيعي لاي مستهلك سنوي بغرض تلبية احتياجاته الخاصة على التراب الوطني كميات تساوي او تفوق العتبة المحددة بموجب قرار من الوزير

• الموافقة على دراسات التأثير على البيئة ودراسات الأخطار بعد استشارة الدوائر الوزارية والولايات المعنية حسب الكيفيات والإجراءات المحددة طبقا للمادة 157 أدناه وكذا الموافقة على دراسات المخاطر المتعلقة بنشاطات البحث.

• السهر على تطبيق المتطلبات التي ينبغي ان تستوفىها عمليات بناء وتركيب واستغلال التجهيزات العاملة تحت الضغط وكذا التجهيزات الكهربائية الموجهة للإدماج في المنشآت التابعة لقطاع المحروقات والموافقة على الملفات الفنية التابعة لها قبل تصنيعها تحدد كيفيات تطبيق هذه الفقرة عن طريق التنظيم.

• إجراء تأهيل أولي للمكاتب المتخصصة المكلفة بإعداد دراسات التأثير على البيئة ودراسات الأخطار وكل دراسة مخاطر أخرى وكذا مكاتب الخبرة المكلفة بالرقابة التنظيمية والتفتيش الفني تحدد كيفيات تطبيق هذه الفقرة عن طريق التنظيم.

• منح رخص الشروع في الإنتاج والتوصيل بالتوتر لهياكل المحروقات ومنشاتها تحدد كيفيات وإجراء الحصول على ترخيص الشروع في الإنتاج والتوصيل بالتوتر عن طريق التنظيم.

• ضمان سير نظام معادلة وتعويض تعريفات نقل المحروقات والمنتجات النفطية تحدد كيفيات سير هذا النظام عن طريق التنظيم.

- المساهمة مع مصالح الوزارة في تحديد سياسة القطاع في مجال المحروقات وفي إعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاطات المحروقات.
- تفعيل نظام الإبلاغ وتقدير انبعاثات غازات الاحتباس الحراري لقطاع المحروقات.
- منح التراخيص الاستثنائية لحرق الغاز في إطار نشاطات المصب.
- سن قواعد ومعايير فنية لاسيما في مجال البناء والعمليات.
- سن قواعد ومعايير في مجال الأمن الصناعي.
- الإشراف على المصالحات في حالة النزاعات الناجمة عن تطبيق التنظيم المتعلق بالاستعمال الحر من طرف الغير لنظام النقل بواسطة الأنابيب وتخزين المنتجات النفطية بما في ذلك النزاعات المتعلقة بالتعريفات.
- كشف ومعاينة مخالفة القوانين والتنظيمات المتعلقة بالمسائل الفنية المطبقة على نشاطات المحروقات.

كما وتخول سلطة ضبط المحروقات صلاحية معالجة الجوانب المرتبطة بحماية البيئة وبصحة وسلامة الأشخاص وبالأمن الصناعي للمنشآت والهياكل المرتبطة بنشاطات المحروقات وكذا بسلطة التنسيق مع الهيئات والإدارات المعنية.¹

الفرع الثاني

مهام سلطة ضبط المحروقات كسلطة استشارية.

- دراسة طلبات منح امتيازات النقل بواسطة الأنابيب وتقديم توصياتها للوزير.
- تقديم توصية للوزير لمنح رخصة ممارسة نشاطات التكرير والتحويل والتخزين وتوزيع المنتجات النفطية.
- دراسة طلبات رخص استغلال المنشآت التابعة لقطاع المحروقات وتقديم توصية للوزير حول منح الرخص اللازمة.
- المساهمة مع مصالح الوزارة في تحديد سياسة القطاع في مجال المحروقات وفي إعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاطات المحروقات.

¹ المادة 45 من القانون رقم 19 - 13 المنظم لنشاطات المحروقات ، مرجع سابق.

الخاتمة

انتقلت الجزائر من النهج الاشتراكي إلى النهج الليبرالي وهي مرغمة في جو كان يسوده التوتر والانهيار في جميع المجالات وكان لأحداث أكتوبر 1988 الأثر في صدور دستور 23 فيفري 1989 .

وبصدور هذا الدستور الذي جاء بجملة من الإصلاحات والمبادئ التي طالت الجانب السياسي والاقتصادي تلبية للضغوطات الخارجية والتي كان من بين نتائجها انتهاج الجزائر لسياسة الانفتاح على السوق الدولية مما أدى بالجزائر إلى تغيير نمط سياستها الاقتصادية عن طريق الانتقال من دولة مسيرة ومتدخلة إلى دولة ضابطة لا تتدخل إلا من أجل تأطير آليات السوق بواسطة آليات وأنظمة قانونية مستوردة هذه الآليات التي سوف تشرف على هذا الانتقال وتسييره .

إن تردد الدولة الجزائرية على تحرير سوق المحروقات وعدم تنازلها عنه لصالح هذه الهيئات هو نابع من خوفها من مصير هذا القطاع الاستراتيجي من هيئات مستوردة لا قبل لها بها لاسيما وإنها ذات توجه ليبرالي وأظن أن هذا التردد كان بسبب ذلك الخوف .

إلا أن هذا التردد لم يدم طويلا وكان ذلك باستحداث هيئة إدارية مستقلة في مجال المحروقات منذ سنة 2005 كلفت بالإشراف على قطاع يعد من أهم القطاعات في الدولة الجزائرية على الإطلاق.

وبعد تناولنا بالدراسة لموضوع هذه المذكرة ألا وهو السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات أو ما يصطلح على تسميتها بسلطات ضبط المحروقات أو وكالتي المحروقات خلصنا إلى جملة من النتائج ارتأينا توزيعها على ثلاث أطر قانونية وهي : الإطار القانوني ، والإطار العضوي ن ثم الإطار الوظيفي .

1 - فيما يخص الإطار القانوني لوكالتي المحروقات :

لا يزال المشرع الجزائري مترددا ومتخوفا من هذا التحول الذي عرفه قطاع المحروقات لاسيما وان هذا التحول يتميز بالطابع الليبرالي ويظهر هذا التخوف من خلال التلاعب

الواضح في تكييف وكالتي المحروقات بعد صدور قانون المحروقات الجديد رقم 13-19 وإضافته لمصطلح " مستقلتان " بعد أن تخلى عن هذا المصطلح في تعديل 2006 بموجب الأمر 10-06 وتعتمد حذف عبارة ... تاجرتين في علاقتهما مع الغير ... " في محاولة منه لنزع هذه الصفة عنهما ومنه فان وكالتي المحروقات تبقيان جهاز من أجهزة الدولة وشخصا من أشخاص القانون العام المكلفة بضبط قطاع المحروقات .

لا يمكن إضفاء الطابع الإداري على وكالتي المحروقات كون القانون استثناهما منه واعتقادي كون موضوعهما يعد عملا تجاريا لكن كجهاز إداري معين من رئيس الجمهورية وتأطيره من قبيل المناصب السامية في الدولة فان أعمالها وفقا لذلك تعد عملا إداريا بحت ، إلا أن الإشكال يكمن في مدى استقلالية وكالتي المحروقات من الناحيتين العضوية والوظيفية في مواجهة الجهاز التنفيذي من خلال الأتي بيانه :

2 - فيما يخص الإطار العضوي لوكالتي المحروقات :

في هذا الإطار وبالاستناد إلى ما تم التوصل إليه من خلال الدراسة نجد بأن الاستقلالية العضوية محدودة جدا مما يدفعنا إلى التساؤل : هل صحيح أن السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات مستقلة في الواقع ؟ الجواب مستقلة على الورق فقط وان هذه الاستقلالية في الواقع العملي ما هي إلا استقلالية محدودة جدا تكاد أن تكون منعدمة ، من خلال ما يلي :

أ- التشكيلة الجماعية لوكالتي المحروقات وتعدد أعضائها دون معايير دقيقة لا تحقق الهدف الذي تم إنشاؤها من اجله.

ب- عدم النص في قانون المحروقات على الشروط الواجب توافرها في أعضاء اللجنة المديرية في قطاع بحجم قطاع المحروقات وهي الشروط المتعلقة بالكفاءة والتخصص والخبرة والتمويل العلمي بما فيهم مشاركة رجال القانون والمتخصصين في قطاع المحروقات يؤثر سلبا في هذه السلطات ويدفعنا إلى الشك في أنه مستقلة .

ج- عدم التنوع في جهات اقتراح أعضاء اللجنة المديرة لوكالتي المحروقات وقصرها فقط على الوزير المكلف بالمحروقات يجعل قوتها هزيلة مع قوة هذا القطاع الاستراتيجي والهام مما يؤثر وبصورة كبيرة على تجسيد استقلالية الوكالتين وحيادهما من الناحية العضوية .

د- احتكار رئيس الجمهورية دون غيره صلاحيات التعيين يجعل من هيمنة السلطة التنفيذية على هذا القطاع ظاهرة للعيان وإمكانية التأثير على الوكالتين وارد في كل وقت وبالتالي التأثير على كل قرار صادر عن الوكالتين .

هـ- عدم النص على نظام العهدة للجنة المديرة لوكالتي المحروقات يجعلها عرضة لأهواء الجهاز التنفيذي من خلال عملية التجديد المتكرر لأعضاء اللجنة وفقا لحسابات لا تمت بأي صلة لهذا الجهاز من جهة حياده واستقلاليته .

3 - فيما يخص الإطار الوظيفي لوكالتي المحروقات :

أ- انه لمن الضروري جدا الإسراع في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بقانون المحروقات الجديد رقم 19-13 لسد الثغرات أمام أي فراغ تشريعي أو تنظيمي قد يواجه وكالتي المحروقات ويعرقل السير الحسن لها كما هو الشأن بالنسبة لقانون المحروقات القديم الملغى بموجب نص المادة 237 من القانون السالف الذكر 19-13 الذي واجه بعض المشكلات التقنية والتنظيمية بسبب نقص النصوص القانونية مثل التعامل مع مشكلة عدم توفر السند المنجمي ، أو توضيحات بشأن مدة عقود البحث أو الاستغلال أو منحها إمكانية منح فترة احتجازها خاصة في حالة عدم القدرة على إعلان اكتشاف تجاري بسبب عوائق ناجمة عن عزف منشآت النقل بالأنابيب ، وهي قضايا تهم المتعاقدين والشركات الأجنبية والتي كانت بحاجة إلى توضيحات ، مما أدى بهذا النقص التشريعي والتنظيمي إلى خلق نزاعات أمام التحكيم الدولي والذي عادة ما ينتهي لصالح المتعاقدين والشركات الأجنبية .

ب- تدعيم اللجنة المديرة لوكالتي المحروقات بالكفاءات المناسبة في هذا المجال وفتح دورات تكوينية بعيدا عن الاعتماد على الأطارات السابقة لسونا طراك بغية تجنيد اللجنة المديرة وتحريرها من الموظفين السابقين للمحروقات.

- ج- دعم وكالتي المحروقات بالموارد البشرية اللازمة من اجل أداء مهامها على أكمل وجه .
- د- تجسيد نظام العهدة لأعضاء وكالتي المحروقات والنص عليه قانونا لكي لا تستغل السلطة التنفيذية هذا الفراغ مما يدعم عدم المساس بالاستقلالية الوظيفية والعضوية لوكالتي المحروقات.
- هـ- من أجل القضاء على أي شك يعتري النظام القانوني لوكالتي المحروقات يجب إعطاءها التكيف القانوني الصحيح الذي يخدم فعاليتها في ضبط المحروقات .
- و- ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال لاسيما الوزير المكلف بالمحروقات وجهازه المتمثل في مجلس المراقبة من أجل ضمانة الاستقلالية العضوية والوظيفية لوكالتي المحروقات .
- وعليه يمكننا القول انه بالرغم من النقائص التي تشوب القانون المنشئ للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات وتعديلاته المتعاقبة ، راجع بالأساس لحدثة نشأتها هذا من جانب ومن جانب آخر تردد الدولة الجزائرية في تحرير قطاع المحروقات بسبب أفكار سياسية كونها منتقلة حديثا من دولة متدخلة وحامية إلى دولة ضابطة تنقصها الخبرة الميدانية في مجال السلطات الإدارية المستقلة.
- إلى جانب التسرع في إصدار القوانين الذي يترتب عليه تعديلات متكررة للنصوص القانونية وفي بعض الأحيان إلى إلغاء القانون جزئيا أو كليا كما حدث لوكالتي الضبط للمحروقات وهذا ناتج عن غياب رؤية شاملة لدى المشرع والسلطات العمومية في التعاطي بمثل هذه الملفات الإستراتيجية والحساسة كما حدث تماما مع قانون المحروقات رقم 05-07 وتعديلاته المتتالية فبعد حوالي 14 سنة من العمل به يتم إلغاؤه كليا باستثناء المادة 12 منه وهذا أمر مؤسف مخيب للآمال .
- إلا أنه وبالرغم من كل هذه العقبات والنقائص التي من الطبيعي سوف تكون حافزا للدولة الجزائرية من اجل إعادة ضبط قوانينها بغية تجسيد ايجابيات هذا التحول الاقتصادي الهام في حياة الدولة ضمانا لها ولمؤسساتها.

قائمة المصادر والمراجع

أولا قائمة المصادر/

(1) الدساتير:

- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج . ر . ع 09 صادر في 01 مارس 1989.
- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ، ج . ر . ع 14 المؤرخ في 7 مارس 2016.
- دستور الجزائر لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-151 ، المؤرخ في 15 سبتمبر 2020 يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج . ر . ع 54 الصادرة في 16 سبتمبر 2020.

(2) القوانين:

- القانون رقم 13/19 المؤرخ في 11/12/2019 المتعلق بتنظيم نشاطات المحروقات، ج . ر . ع 79 ، مؤرخة في 22 ديسمبر 2019.
- القانون رقم 13-01 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2013 متعلق بالمحروقات ، ج . ر . ع 11 صادر في 24 فبراير 2013 يعدل ويتم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2005 والمتعلق بالمحروقات.
- قانون رقم 02 - 01 مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهربا وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج . ر . ع 08 صادر في 06 فيفري 2002 معدل بموجب القانون رقم 14 - 10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015 ، ج . ر . ع 78 صادر في 31 ديسمبر 2014 .
- قانون رقم 07 - 11 مؤرخ في 25 نوفمبر 2007 ، يتضمن النظام المحاسبي والمالي، ج . ر . ع 74 صادر في 25 نوفمبر 2007 ، معدل بالأمر رقم 08 - 02 مؤرخ في 24 جويلية 2008 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ، ج . ر . ع 42
- قانون رقم 88-25 مؤرخ في 12 جويلية 1988 ، يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية ج ر ، ع 64 .

- قانون رقم 90 - 07 مؤرخ في 03 افريل 1990 متعلق بالإعلام ، ج . ر . ع 14 صادر في 04 افريل 1990 وتم حله بموجب مرسوم تشريعي رقم 93 - 13 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993 ، يخص بعض احكام قانون رقم 90 - 07 متعلق بالإعلام ، ج . ر . ع 69 صادر في 27 أكتوبر 1993 ، والمرسوم الرئاسي رقم 93 - 252 مؤرخ في 26 أكتوبر ، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام ، ج . ر . ع 69 صادر في 27 أكتوبر 1993 .
- أمر رقم 01-07 مؤرخ في 01 مارس 2007 يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج. ر . ع . 16 مؤرخة في 07 مارس 2007.
- أمر 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 ، المتعلق بالمنافسة ، ج . ر . ع 9 سنة 1995 الملغى بموجب أمر رقم 03-03 صادر بتاريخ 19 يوليو 2003 ج . ر . ع 43.
- أمر رقم 66-284 مؤرخ في 15 سبتمبر 1966 المتضمن قانون الاستثمار، ج ر ، ع 75 لسنة 1966 .
- أمر رقم 03 - 03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 ، ج . ر . ع 43 صادر في 20 جويلية 2003 ، يتعلق بالمنافسة ، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 08 - 12 مؤرخ في 25 جوان 2008 ، ج . ر . ع 36 صادر في 02 جويلية 2008 صادر في 27 جويلية 2008 ، الذي ألغى أمر رقم 75 - 35 مؤرخ في 29 أفريل 1975 المتضمن المخطط المحاسبي ، ج . ر . ع 37 صادر في 9 ماي 1975 .
- أمر رقم 01-07 مؤرخ في 01 مارس 2007 يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج. ر . ع . 16 مؤرخة في 07 مارس 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 10-289 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010، المحدد لتشكيلة مجلس المراقبة المنشأ لدى وكالتي المحروقات وتنظيمه وسيره، ج . ر . ع 71، مؤرخة في 24 نوفمبر 2010.
- المرسوم التشريعي 93-12 صادر بتاريخ 5 اكتوبر 1993 المتعلق بالاستثمار، ج ر ، ع 64 لسنة 1993 والملغى بموجب أمر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ، ع 47 لسنة 2001 .

- مرسوم رئاسي رقم 2000 - 372 صادر في 22 نوفمبر 2000 ، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها ، ج . ر . ع 71 صادر في 26 نوفمبر 2000 .

ثانيا قائمة المراجع /

(1) الكتب:

- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول ، طبعة مزيدة ومنقحة، دون دار نشر، الجزائر.

- عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار ،الأنشطة العادية وقطاع المحروقات واستغلاله ونقلها، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2006 .

(2) الرسائل والمذكرات الجامعية:

(أ) رسائل الدكتوراه:

- بو الخضرة نورة، دور وكالتي النفط في ضبط قطاع المحروقات الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2020.
- منصور داود ، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق ، تخصص قانون أعمال ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2016/2015 .

(ب) مذكرات الماجستير:

- عبديش ليلة ، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون ، فرع : تحولات الدولة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو.
- محمدي سميرة ،منازعات سلطات الضبط الإدارية في مجال الاقتصادي ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع قانون المنازعات الإدارية مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو.

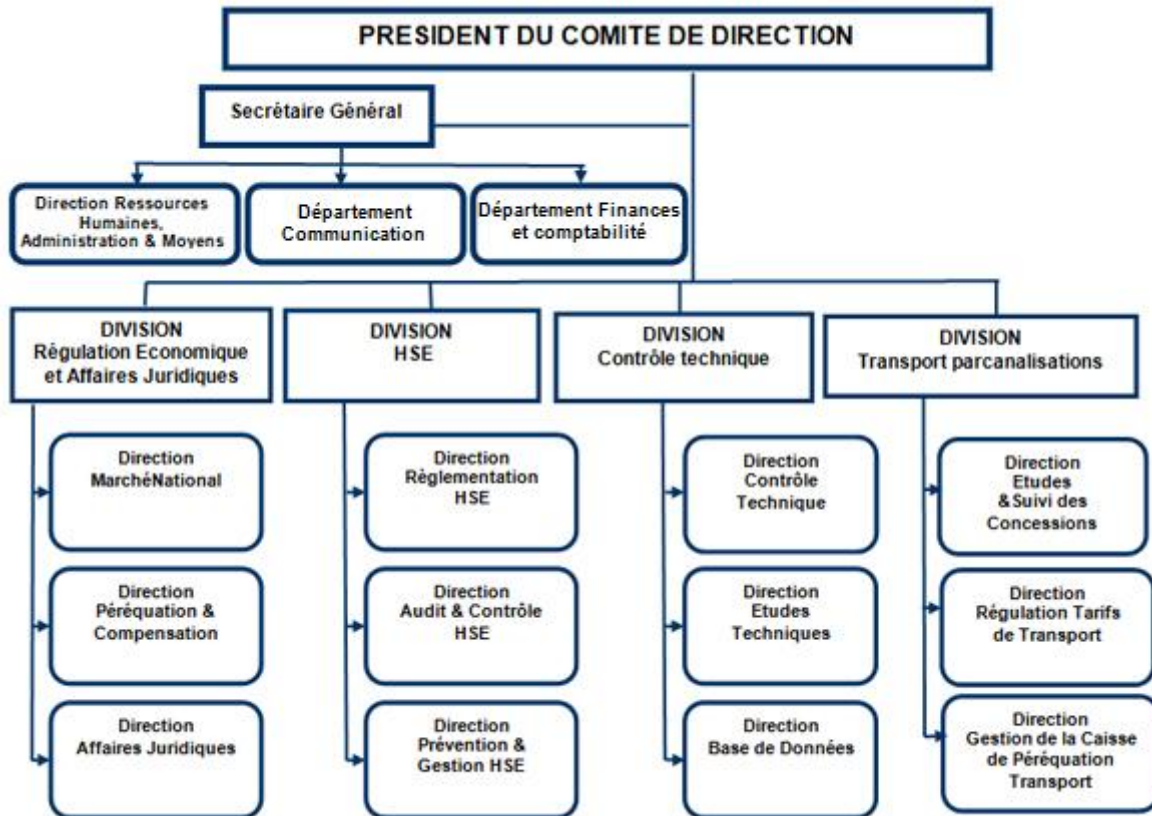
- شعوة لمياء، سلطات الضبط لقطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع التنظيم الاقتصادي، جامعة قسنطينة 1، كلية الحقوق، 2013/2012 .
 - سامية بوقندورة ، سلطة الضبط في قطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة، 2008/2007.
 - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 2007/2006 .
 - ولد رابح صفة، مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع قانون الأعمال كلية الحقوق : جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، السنة الجامعية 2000.
- (3) المداخلات:**
- حسين نواره، الإبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي مداخل في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، بجامعة بجاية ، يومي 23 و 24 ماي 2007 .
 - يعيش تمام أمال، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني ، مجلة البحوث العلمية ، مجلة دولية محكمة تصدرها جامعة د/ مولاي طاهر بسعيدة الجزائر ، العدد 10 ، جوان 2018.
 - زليوي صليحة ، سلطات الضبط المستقلة ، آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، يومي 23 و 24 ماي 2007 ، منشورة على الانترنت.
 - بو الخضرة نورة، الطابع التجاري لوكالتي المحروقات ووكالتي المناجم آلية جديدة للضبط الاقتصادي، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني، الجزائر، سبتمبر 2017.

- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، بحث مقدم في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة عبد الرحمان ميرة ن بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007 .
- بوحنية قوي، خميس محمد ، قانون المحروقات في الجزائر وإشكالية الرهانات المتضاربة، دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، الجزائر، جوان 2013.
- بو الخضرة نور، الطابع التجاري لوكالتي المحروقات ووكالتي المناجم آلية جديدة للضبط الاقتصادي، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني، الجزائر، سبتمبر 2017.

فهرس

- 4 مقدمة
- 7 الفصل الأول / الأحكام العامة للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 8 المبحث الأول / مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 9 المطلب الأول / تعريف وخصائص السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.
- 9 الفرع الأول / تعريف السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.
- 11 الفرع الثاني / خصائص السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.
- 14 المطلب الثاني / دوافع نشأة السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات.
- 14 الفرع الأول / الأسباب الاقتصادية لنشأة السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 15 الفرع الثاني / المبررات السياسية لنشأة السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 16 المبحث الثاني / الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 16 المطلب الأول / اعتماد السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 17 الفرع الأول / الأساس الدستوري لاعتماد السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 25 الفرع الثاني / الأساس القانوني لاعتماد السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 31 المطلب الثاني / مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 32 الفرع الأول / الاستقلال العضوي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 39 الفرع الثاني / الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 51 الفصل الثاني / الأحكام الخاصة للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
- 52 المبحث الأول / الإطار التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات

56	المطلب الأول / مجلس المراقبة
56	الفرع الأول / تشكيلة مجلس المراقبة
58	الفرع الثاني / مهام مجلس المراقبة
59	المطلب الثاني / اللجنة المديرية
60	الفرع الأول / تشكيلة اللجنة المديرية
61	الفرع الثاني / مهام اللجنة المديرية
61	المطلب الثالث / الأمين العام
62	الفرع الأول / تعيين الأمين العام
62	الفرع الثاني / مهام الأمين العام
63	المبحث الثاني / اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات
65	المطلب الأول / صلاحيات الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات
66	الفرع الأول / المهام الولائية للوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات
69	الفرع الثاني / الاختصاصات النوعية للوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات
74	المطلب الثاني / صلاحيات سلطة ضبط المحروقات
74	الفرع الأول / اختصاصات سلطة ضبط المحروقات كسلطة ضبط
77	الفرع الثاني / مهام سلطة ضبط المحروقات كسلطة استشارية
78	الخاتمة
82	قائمة المراجع والمصادر
89	الملاحق
90	ملخص



ملخص

إن السلطات الإدارية المستقلة في مجال المحروقات هي فئة قانونية جديدة غير مألوفة ووجه جديد للتدخل العمومي بعد تراجع الدولة اثر انتقالها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة تختلف عن باقي السلطات كونها ذات نظام هجين وذات طابع خاص ، ومعنى ذلك أن المشرع قام بإخضاعها حسب النشاط الذي تقوم به إلى قواعد القانون الخاص وألزمها بمسك محاسبة تجارية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى قام بمنحها الطابع العام حين منحها امتيازات السلطة العامة .

Résumé

Les autorités administratives indépendantes dans le domaine des hydrocarbures sont une catégorie juridique nouvelle et peu familière et un nouveau visage de l'intervention publique après le retrait de l'État après son passage d'un État intervenant à un État contrôlant qui se distingue du reste des autorités car il dispose d'un système hybride et un caractère particulier, et cela signifie que le législateur l'a subjugué en fonction de l'activité qu'il exerce. D'une part, il l'a soumis aux règles du droit privé et l'a obligé à tenir une comptabilité commerciale, et d'autre part part, il lui a donné un caractère public en lui accordant les privilèges de l'autorité publique.